

แนวทางการจัดระบบความสัมพันธ์
ของการบริหารราชการที่พึงประสงค์
กับการปฏิรูปประเทศ

โดย

นางสาวสุรุ่งลักษณ์ เมฆะอำนวยชัย
ผู้อำนวยการกองพัฒนาระเบียบราชการ
ส่วนภูมิภาคและความสัมพันธ์กับองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ.ร.
สำนักนายกรัฐมนตรื

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๗
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๗-๒๕๕๘

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการจัดระบบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการที่พึงประสงค์กับการ
ปฏิรูปประเทศ

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย นางสาวสุรุ่งลักษณ์ เมฆะอำนวยชัย หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 57

การพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ประเด็นสำคัญประการหนึ่งคือความชัดเจนของขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันพบว่าอาจยังมีความ ไม่ชัดเจนและมีข้อจำกัดบางประการที่เกิดขึ้นจากการบริหารราชการในพื้นที่ การศึกษาเพื่อกำหนดรูปแบบการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนเหมาะสมกับการปฏิรูปประเทศและการพัฒนาประเทศ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระบบการบริหารราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งแนวทางการบริหารราชการที่ดีของต่างประเทศ เพื่อนำมาจัดทำข้อเสนอแนวทางในการจัดระบบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการทั้ง ๓ ส่วนดังกล่าว โดยการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนวคิดในการกำหนดรูปแบบการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินที่เหมาะสมต่อการปฏิรูประบบราชการในอนาคต

ผลการวิจัยพบว่าผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีแนวคิดเกี่ยวกับการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นว่าภาครัฐควรลดบทบาทหน้าที่โดยทำเฉพาะภารกิจพื้นฐาน โดยส่วนกลางมีภารกิจในการกำหนดนโยบายและการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และให้ระดับพื้นที่มีอำนาจรับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะเองทั้งหมด ซึ่งการจัดโครงสร้างหน่วยงานในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและ ส่วนท้องถิ่น ไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบตายตัว อาจจัดได้หลากหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับบริบทของพื้นที่ โดยรูปแบบนี้เป็นการบริหารราชการที่เน้นระดับภูมิภาคโดยอาจให้จังหวัดมีฐานะเทียบเท่ากรมเป็นศูนย์รวมการสั่งการในพื้นที่ หรือเป็นรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองที่ให้พื้นที่สามารถบริหารจัดการได้เบ็ดเสร็จในเขตพื้นที่ของตน

ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอว่าในระยะสั้นควรยังคงระบบการบริหารราชการแผ่นดินไว้ 3 ส่วน เช่นในปัจจุบัน โดยต้องจัดการกิจและขอบเขตการรับผิดชอบระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นให้มีความชัดเจน เพื่อลดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนในพื้นที่ ส่วนระยะกลางถึงระยะยาวเมื่อภาคประชาชนมีความเข้มแข็ง ระดับพื้นที่ควรเป็นหน่วยหลักในการจัดบริการสาธารณะในทุกด้านให้แก่ประชาชน ขณะที่ส่วนกลางเน้นการกำกับดูแลและทำหน้าที่ให้การสนับสนุนที่จำเป็นแก่หน่วยงานพื้นที่เท่านั้น พร้อมทั้งนำแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ ทั้งการ

บริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนและทุกภาคส่วน การสร้างกลไกการตรวจสอบการบริหารงานในระดับพื้นที่โดย ภาคประชาชน รวมทั้งการพัฒนากลไกการทำงานร่วมกันของหน่วยงานส่วนกลาง ภูมิภาคและระดับท้องถิ่น โดยใช้รูปแบบการมีข้อตกลง/สัญญาความร่วมมือ/สัญญาจ้างการทำงาน

คำนำ

การศึกษาเรื่องแนวทางการจัดระบบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการที่พึงประสงค์กับการปฏิรูปประเทศ เป็นการศึกษาที่มุ่งเน้นในส่วนของความชัดเจนของขอบเขตอำนาจหน้าที่ และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ให้มีความชัดเจนในการบริหารราชการในพื้นที่ เพื่อเป็นข้อมูลและข้อเสนอแนะในการกำหนดรูปแบบการพัฒนาระบบบริหารราชการเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมด้วยการปฏิรูปประเทศและการพัฒนาประเทศในอนาคต และหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในเรื่องของการพัฒนาระบบราชการให้เป็นไปตามความต้องการและเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม

(นางสาวสุรุ่งลักษณ์ เมฆะอำนวยชัย)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ผู้วิจัย

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยเรื่องแนวทางการจัดระบบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการที่พึงประสงค์กับการปฏิรูปประเทศนี้ ผู้วิจัยต้องขอกราบขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิได้แก่ นายโพโรจน์ พรหมสาสน์ ศาสตราจารย์ ดร. ขาดิชา ย ฌียงใหม่ และ ผศ.ดร. วีระศักดิ์ เครือเทพ ที่ได้กรุณาให้ความรู้ความเข้าใจและข้อมูลด้านการบริหารราชการแผ่นดินในหลากหลายมิติ รวมทั้งภาพที่พึงประสงค์ต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งทำให้ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการจัดระบบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศในอนาคตได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งต้องขอขอบคุณ นางสาวณัฐณี สงกุมาร ที่ได้ช่วยรวบรวมข้อมูลและสนับสนุนการจัดทำรายงานจนครบถ้วนสมบูรณ์ มา ณ โอกาสนี้

(นางสาวสุรุ่งลักษณ์ เมฆะอำนวยการ)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิจกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญแผนภาพ	ช
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
ขอบเขตของการวิจัย	๓
วิธีดำเนินการวิจัย	๓
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๔
คำจำกัดความ	๔
บทที่ ๒ ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
กรอบแนวคิดที่เกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่และการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี	๖
ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๕๕๙) แนวทางการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงาน รัฐบาล	๑๓
แนวคิดความสำคัญและรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินที่แบ่ง ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แนวโน้มและความเปลี่ยนแปลง ในการบริหารปกครองนอกศูนย์กลาง	๒๓
หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๒๘
การศึกษากรณีตัวอย่างการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการ บริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ระบบที่ดีของต่างประเทศ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๒๘
	๕๑

สารบัญ(ต่อ)

หน้า

บทที่ ๓	การบริหารราชการของไทย สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น และการปฏิรูปประเทศ	
	ขอบเขตอำนาจหน้าที่	๕๗
	รูปแบบโครงสร้างส่วนราชการในภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๖๑
	การบริหารจัดการในพื้นที่	๖๖
	การปฏิรูปประเทศ	๖๘
	สรุป	๗๖
บทที่ ๔	แนวทางการจัดระบบความสัมพันธ์ขององค์การบริหาร	
	ส่วนราชการที่พึงประสงค์กับการปฏิรูปประเทศ	๗๗
	แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ	๗๗
	ระบบการบริหารราชการที่ดีของต่างประเทศ	
	ประเทศอังกฤษ	๘๕
	ประเทศญี่ปุ่น	๙๔
	แนวทางการจัดระบบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการที่พึงประสงค์	
	กับการปฏิรูปประเทศ	๙๙
	สรุป	๑๐๖
บทที่ ๕	สรุปและข้อเสนอแนะ	
	สรุป	๑๐๙
	ข้อเสนอแนะ	๑๑๓
	บรรณานุกรม	๑๑๘
	ประวัติย่อผู้วิจัย	๑๑๙
	สรุปย่อ	๑๒๐

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๒ - ๑	ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการบริหารงานภาครัฐแนวเก่ากับการจัดการภาครัฐแนวใหม่	๗
๒ - ๒	เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด เป้าหมาย และประเด็นยุทธศาสตร์ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556-พ.ศ.2561)	๑๖
๒ - ๓	ตารางภารกิจหน้าที่ที่ราชการบริหารส่วนกลางควรทำและราชการบริหารส่วนภูมิภาคควรทำ	๑๗
๒ - ๔	ตารางสรุปเป็นแนวทางการจัดความสัมพันธ์	๒๕
๒ - ๕	แผนยุทธศาสตร์เพื่อการปรับเปลี่ยนระบบการจัดทำบริการสาธารณะ	๕๒
๔ - ๑	ตารางแสดงหน่วยงานในระดับภูมิภาคของอังกฤษ	๙๐
๔ - ๒	ตารางแสดงหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การทำงานของส่วนภูมิภาคของอังกฤษ	๙๒

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
๒ - ๑	ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556 - พ.ศ. 2561)	๑๕
๒ - ๒	แนวทางการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น	๒๔
๒ - ๓	ความสัมพันธ์เชิงภารกิจราชการส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาคส่วนท้องถิ่น	๒๔
๒ - ๔	โครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น	๓๐
๒ - ๕	โครงสร้างการบริหารราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา	๓๕
๒ - ๖	โครงสร้างการปกครองของอังกฤษ	๔๑
๓ - ๑	ส่วนราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรมในปัจจุบัน	๖๓
๓ - ๒	รูปแบบการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด แบบ จ๑ - จ๔	๖๓
๔ - ๑	โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแห่งสหราชอาณาจักร ในปัจจุบัน	๘๗
๔ - ๒	โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศอังกฤษเชิงเปรียบเทียบ	๘๘
๔ - ๓	โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในญี่ปุ่น	๙๖
๔ - ๔	ส่วนภูมิภาคของประเทศญี่ปุ่น	๙๗
๕ - ๑	การจัดการกิจและขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น	๑๑๖

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระบบบริหารราชการแผ่นดินเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารราชการของประเทศ ระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีการดำเนินงานมาเป็นระยะเวลาหลายสิบปีแล้ว แม้ว่าจะมีการพัฒนาในบางส่วนมาโดยลำดับ แต่อย่างไรก็ตามการบริหารราชการแผ่นดินยังประสบกับปัญหาที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขมากมาย หากจะมีการปฏิรูปประเทศไทยในระยะเวลาสั้นๆ ก็จะต้องมีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่ ให้มีความทันสมัย มีประสิทธิภาพประสิทธิผล และสามารถบริหารงาน เพื่อให้สามารถสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง

ในการพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ประการแรกจะต้องกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ให้ชัดเจนเหมาะสมกับการปฏิรูปประเทศไทยและการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ จะต้องยึดหลักการว่าราชการบริหารส่วนกลางต้องมีภารกิจหลักในการป้องกันประเทศ การต่างประเทศ นโยบายการเงินการคลังของประเทศ และการยุติธรรมเป็นหลัก ส่วนงานด้านอื่นจะเน้นหนักหรือปฏิบัติจัดทำเฉพาะงานที่เป็นงานนโยบายสำคัญ งานด้านเทคนิคหรือวิชาการที่ส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติจัดทำได้ งานการกำกับดูแล ตรวจสอบติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการเท่านั้น งานอื่นใดนอกเหนือจากนี้ควรมอบอำนาจให้ส่วนภูมิภาครับไปดำเนินงานแทน

เนื่องจากสถานการณ์ภารกิจของส่วนราชการในพื้นที่ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ยังประสบกับปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากการบริหารราชการในพื้นที่ กล่าวคือ

๑. **ราชการบริหารส่วนกลาง** ปัจจุบันมีการจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาคเป็นจำนวนมาก และมีรูปแบบที่หลากหลาย บทบาทของหน่วยงานที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาค มีทั้งที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยประสาน กำกับ ดูแล และให้คำปรึกษา และการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะหน่วยปฏิบัติการ ซึ่งเป็นการให้บริการประชาชนโดยตรง และบางกรณียังเป็นภารกิจหลักของราชการบริหารส่วนภูมิภาค อีกทั้งในแต่ละส่วนราชการ จะกำหนดให้มีหน่วยงานในสังกัดลงมาปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด ในลักษณะที่เป็นเครือข่ายการปฏิบัติราชการของหน่วยงานในระดับภูมิภาค แทนการมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งถือเป็นเจ้าภาพในการบริหารราชการระดับจังหวัดหรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

๒. **ราชการบริหารส่วนภูมิภาค** โดยหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะอยู่ในความรับผิดชอบ และการกำกับดูแลโดยตรงจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่รับมอบนโยบายและคำสั่งจาก

รัฐบาล โดยจะปฏิบัติในฐานะตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แต่ปัจจุบันมีหน่วยงานที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในสังกัดกระทรวงเดียวกันอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่วนใหญ่ในกระทรวงจะมีหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนภูมิภาคหรือการเป็นตัวแทนของกระทรวงในพื้นที่จังหวัดเพียงหน่วยงานเดียว เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวง

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงวัฒนธรรม จะมีบทบาทในการเป็นศูนย์รวมภารกิจหรือกิจกรรมที่หลากหลายของกรมต่าง ๆ ในกระทรวงเข้าไว้ด้วยกัน มีหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมดูแล และการดำเนินการตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการในกระทรวงนั้น ประกอบกับการกำหนดส่วนราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัด จำเป็นต้องพิจารณาจากภารกิจหรือประเด็นที่มีความสำคัญซึ่งต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขหรือพัฒนาพื้นที่ตามยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมถึงความคุ้มค่าในการจัดตั้งหน่วยงาน โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดให้ทุกจังหวัดต้องมีส่วนราชการส่วนภูมิภาคเหมือนกันทุกจังหวัด กรณีมีการจัดรูปแบบโครงสร้างหน่วยงานในลักษณะกลุ่มจังหวัด การอนุมัติ อนุญาต ตรวจสอบติดตามในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิภาพและความปลอดภัยของประชาชนในจังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนราชการที่ประจำอยู่ในจังหวัดอื่น เกิดความล่าช้าและต้องอาศัยกระบวนการหลายขั้นตอนในการพิจารณา สั่งการ ตลอดจนการรายงานผลการดำเนินการ ซึ่งจะทำให้การช่วยเหลือหรือบรรเทาปัญหาไม่ทันต่อสถานการณ์และอาจนำมาสู่ความเสียหายกับประชาชนใน วงกว้าง

การมีหน่วยงานทั้งที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาคและส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้นตามลำดับ ดังกล่าวอาจส่งผลให้เกิดปัญหาข้อจำกัดในการบริหารราชการ เช่น ความสิ้นเปลืองของงบประมาณ การขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เป็นการปฏิบัติงานในลักษณะต่างคนต่างทำ ต่างความรับผิดชอบ และต่างผู้บังคับบัญชา กลไกการมอบอำนาจจากส่วนกลางมายังหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาค (สำนัก/เขต) ในปัจจุบันถือว่ามีความเหมาะสมในระดับหนึ่งเพราะทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานมีความคล่องตัว สามารถสนับสนุนและส่งเสริมทางเทคนิคและวิชาการในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่การปรับเปลี่ยนโยกย้ายบุคลากรในปัจจุบัน มิได้เป็นไปเพื่อให้เกิดการเรียนรู้งานหรือเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติภารกิจที่มีความหลากหลายและแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ แต่เป็นการปรับเปลี่ยนโยกย้ายเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารงาน การติดต่อและประเมินผลการปฏิบัติราชการของหน่วยงาน หรือข้าราชการเป็นไปอย่างจำกัด และยังไม่มีประสิทธิภาพ

๓. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นราชการการบริหารเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเริ่มดำเนินการนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้นมา ภายหลังจากการประกาศใช้แผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐมีพันธกิจจะต้อง

ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน ๒๔๕ ภารกิจ ผลจากการถ่ายโอนดังกล่าว เป็นไปอย่างต่อเนื่องในช่วง ๑๐ กว่าปีที่ผ่านมา แต่เมื่อพิจารณาถึงความก้าวหน้าในการดำเนินการ แล้ว สามารถกล่าวได้ว่ามีความก้าวหน้าพอสมควรเมื่อเทียบกับการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยมีเหตุปัจจัยหลายประการไม่ว่าจะเป็นเชิงนโยบายและปัญหาในการบูรณาการการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ ปัจจัยที่กล่าวได้ว่าทำให้การกระจายอำนาจในช่วงที่ผ่านมายังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องมาจากการขาดการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและจากภาคส่วนต่างๆ ในการบริการสาธารณะซึ่งจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จากสภาพดังกล่าวจึงต้องมีการศึกษาเกี่ยวกับความก้าวหน้าและความเข้าใจถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคอันขัดขวางกระบวนการกระจายอำนาจ ตลอดจนเข้าใจปัจจัยสนับสนุนซึ่งสามารถนำมาพัฒนาเป็นแนวทางสำหรับการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนกระบวนการกระจายอำนาจได้รับการขับเคลื่อนให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อีกทางหนึ่ง

จากปัญหาข้อจำกัดที่กล่าวมาข้างต้นเป็นตัวอย่างหนึ่งของระบบบริหารราชการแผ่นดินที่มีข้อจำกัด จึงต้องมีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ให้ทันสมัย ทันโลกทันเหตุการณ์ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยจะต้องมีการศึกษาเพื่อกำหนดรูปแบบการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนเหมาะสมกับการปฏิรูปประเทศไทยและการพัฒนาประเทศที่พึงประสงค์ได้ในอนาคต หากสามารถจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนและเหมาะสมแล้ว จึงจะมีการศึกษาเพื่อเสนอแนะรูปแบบการพัฒนากระบวนการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพและสามารถบริหารงานสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือภาคประชาสังคมในการบริหารงานเป็นสำคัญด้วย

ผู้วิจัยในฐานะผู้อำนวยการกองพัฒนาระเบียบราชการส่วนภูมิภาคและความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่รับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทย และการพัฒนาระเบียบราชการส่วนภูมิภาคและความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความสนใจในการจัดทำเอกสารวิจัยที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องและมีประสิทธิภาพเพื่อรองรับการปฏิรูปประเทศในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาระบบการบริหารราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น
 ๒. เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารราชการของประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่น
 ๓. เพื่อเสนอแนะแนวทางการจัดระบบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการที่พึงประสงค์ให้สอดคล้องกับการปฏิรูปประเทศ
- ๑) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ขอบเขตของการวิจัย

เน้น ๓ เรื่องหลัก ดังนี้

๑. ขอบเขตอำนาจหน้าที่
๒. รูปแบบโครงสร้างส่วนราชการในภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
๓. การบริหารจัดการในพื้นที่ (บุคลากร งบประมาณ แผนงานและกฎหมาย)

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ได้รูปแบบเนื้อหา ความชัดเจนในการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่พึงประสงค์และเหมาะสมกับประเทศไทย และขอเสนอแนวคิดในการกำหนดรูปแบบการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินที่เหมาะสมต่อการปฏิรูประบบราชการในอนาคต

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. เพื่อได้ทราบถึงระบบการบริหารราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น
๒. เพื่อได้ทราบถึงแนวทางการบริหารราชการของประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่น
๓. เพื่อเสนอแนะแนวทางการจัดระบบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการที่พึงประสงค์ให้สอดคล้องกับการปฏิรูปประเทศ

คำจำกัดความ

๑. การบริหารราชการ หมายถึง การกำหนดนโยบายและทิศทางการปกครองประเทศในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การต่างประเทศ ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ คุ่มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยการจัดหาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ และออกกฎระเบียบต่าง ๆ มารองรับ ตลอดจนการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่อำนาจนิติบัญญัติคือรัฐสภาให้ความเห็นชอบตราขึ้นใช้บังคับ ซึ่งการบริหารราชการของไทยแบ่งเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น
๒. ราชการบริหารส่วนกลาง หมายถึง ส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม (๒๐ กระทรวง ๑๕๙ กรม) ที่มีขอบเขตความรับผิดชอบตามกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมและกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของส่วนราชการนั้นๆ
๓. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค หมายถึง การแบ่งอำนาจมาจากราชการบริหารส่วนกลาง ตามขอบเขตขอบเขตความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของส่วนราชการนั้นๆ

๔. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
๕. การปฏิรูปประเทศ หมายถึง การปฏิรูปด้านต่างๆ เพื่อให้การปกครองระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย มีระบบการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม มีกลไกป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทำให้กลไกของรัฐสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง สะดวก รวดเร็ว และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม

บทที่ ๒

แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กรอบแนวคิดที่เกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

“การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) ถือเป็นกลุ่มแนวคิดแรก ที่ถูกริเริ่มนำมาปรับใช้ในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ นับตั้งแต่ยุคคริสต์ศตวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา ซึ่งเริ่มต้นในประเทศสหราชอาณาจักร และปรากฏตัวอย่างโดดเด่นในนิวซีแลนด์ อิทธิพลของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้เข้าไปมีบทบาทอย่างสำคัญในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในหลายประเทศ รวมถึงประเทศไทย (Willy McCourt, 2002)(Martin Painter, ๒๐๐๔) ซึ่งถูกย้าเน้น และให้ความสำคัญไปทั่วโลก โดยองค์การระหว่างประเทศ อย่างองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD), กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารโลก (World Bank)

กรอบแนวคิดและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้รับการนำมาปรับใช้ในการปรับเปลี่ยนการบริหารงานภาครัฐให้มีความทันสมัยอย่างแพร่หลาย (Christopher Pollit, 2003) โดยมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การมุ่งแก้ไขบรรเทาปัญหาความล้มเหลวในการบริหารงานภาครัฐ (Government failure) อันเป็นผลมาจากปัจจัย ต่าง ๆ ได้แก่ การใช้อำนาจหน้าที่ในเชิงมิชอบและแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองและพวกพ้อง (Internality and private goals) การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent seeking) จากการเข้ามาควบคุมหรือแทรกแซงการจัดการภาคสาธารณะของภาครัฐ ปัญหาการขยายตัวของหน่วยงานภาครัฐ และมุ่งแสวงหางบประมาณให้แก่หน่วยงานของตนให้มากที่สุด จนทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและต้นทุนค่าใช้จ่าย ในการจัดการภาครัฐที่เพิ่มขึ้น (Redundancy and rising costs) ตลอดจนการกระจายทรัพยากรสาธารณะอย่างไม่เป็นธรรม (Distributional inequality) (ไกรยุทธ์ ชีรตคินันท์, 2534)

ด้วยเหตุดังกล่าว ในหลายประเทศจึงได้มีการเปิดกว้างและยอมรับในหลักการสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ทั้งในเรื่องการมุ่งเน้นผลงาน (Performance-driven) และการนำเอาแนวคิดเรื่องตลาดมาใช้ในการปรับปรุงระบบบริหารงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (Christopher Pollit and Geert Bouckaert, 2000) ตัวอย่างเช่น กรณีของสหราชอาณาจักร ซึ่งในระยะคริสต์ทศวรรษที่ 1980 ต้องประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจ การว่างงานและภาวะเงินเฟ้อ ขณะที่คุณภาพและประสิทธิภาพของการบริหารงานภาครัฐกลับถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก รัฐบาลนำโดยนางมาร์กาเรต แธซเซอร์ จึงได้ริเริ่มผลักดันการปฏิรูปอย่างขนานใหญ่ ทั้งการแปรรูปกิจการภาครัฐ

(privatization) หรือการริเริ่มโครงการสร้างกลุ่มองค์กรใหม่ที่บริหารงานภายใต้ระบบสัญญา (Next Step) เป็นต้น

สำหรับกรณีของสหรัฐอเมริกา แม้ว่าจะจะมีได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกันกับ สหราชอาณาจักร แต่การปฏิรูปก็ได้ริเริ่มขึ้นเพื่อแก้ปัญหาในระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐในสมัยรัฐบาลบิล คลินตัน ภายใต้แนวคิดซึ่งมีชื่อเรียกอีกอย่างว่า “Reinventing Government” (David Osborne and Ted Gaebler, 1992) ซึ่งรับเอาแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในโครงการ “National Performance Review” ซึ่งนำโดยรองประธานาธิบดีอัล กอร์ ในปี ค.ศ. 1993 เพื่อยกระดับประสิทธิภาพและผลงานของบุคลากรภาครัฐ (“works better and costs less”)

ส่วนกรณีของประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งเริ่มต้นขึ้นในช่วงกลางทศวรรษที่ 1980 ถือได้ว่าเป็นตัวอย่างของประเทศที่นำเอาแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้อย่างกว้างขวางจนนำไปสู่การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐอย่างถอนรากถอนโคน ทั้งในด้านการแปรรูปกิจการภาครัฐ การนำเอาแรงจูงใจในระบบตลาดมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ และการมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์มากกว่าปัจจัยนำเข้า โดยถือหลักการสำคัญว่า รัฐบาลจะเข้าไปมีบทบาททำงานเฉพาะในกิจกรรมที่ไม่สามารถแสวงหาความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจากกลุ่มองค์กรในภาคเอกชนได้

นอกจากนี้ การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในนิวซีแลนด์ ยังรับเอาแนวคิดการบริหารงานภายใต้ระบบสัญญาระหว่างรัฐมนตรีกับองค์การบริหารงานอิสระของรัฐ (Crown Entities) มาปฏิบัติอีกด้วย ซึ่งส่งผลให้กลุ่มองค์กรบริหารงานภายใต้ระบบสัญญาเหล่านี้ เริ่มเข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง และมีสัดส่วนการใช้จ่ายถึงกว่าร้อยละ 70 ของการใช้จ่ายในภาครัฐทั้งหมด หากพิจารณาจากหน่วยงานที่จัดว่าเป็นองค์กรภาครัฐ ซึ่งมีจำนวนทั้งหมดประมาณ 3,000 หน่วยงานนั้น เป็นส่วนราชการตามระบบราชการปกติทั้งในรูปแบบกระทรวง (Ministries) และกรม (Departments) เพียงไม่ถึง 50 หน่วยงาน เป็นรัฐวิสาหกิจ (State Owned Enterprises) ไม่ถึง 20 หน่วยงาน ส่วนที่เหลือทั้งหมดถือเป็นองค์กรที่จัดอยู่ในรูปแบบองค์การบริหารงานอิสระของรัฐ (Derek Gill, ๒๐๐๒)

อย่างไรก็ตาม หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ก็มีลักษณะร่วมกันที่สำคัญ นั่นคือ การสะท้อนถึงเจตนารมณ์ของการมุ่งเน้น “การปฏิรูป” การบริหารงานในภาครัฐ โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาทางการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งตัวแบบการบริหารราชการแบบดั้งเดิมไม่สามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีจุดเน้นสำคัญคือ การเน้นความสำคัญไปที่ระบบการจัดการมากกว่าเรื่องนโยบาย (Management not Policy) การมุ่งเน้นผลงานและประสิทธิภาพ (Performance Appraisal and Efficiency) การมุ่งปรับโครงสร้างในแบบระบบราชการที่มีความทะเยอทะยานและใหญ่โตไปสู่องค์กรที่มีขนาดเล็ก (Disaggregating Public Bureaucracies) การปรับ

ระบบการบริหารจัดการที่วางอยู่บนกลไกทางการตลาดมากขึ้น (Quasi-Market) เพื่อกระตุ้นการแข่งขัน การตัดทอนและลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ (Cost-Cutting) และสุดท้ายได้แก่ การปรับรูปแบบการจัดการที่เน้นเป้าหมาย การใช้ระบบสัญญาว่าจ้างระยะสั้น และการให้แรงจูงใจทางการเงินและความเป็นอิสระทางการจัดการ

ตารางที่ ๒-๑ ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการบริหารงานภาครัฐแนวเก่ากับการจัดการภาครัฐแนวใหม่

	การบริหารงานภาครัฐแนวเก่า	การจัดการภาครัฐแนวใหม่
1.	การบริหารงานที่อิงกับระเบียบ/กฎเกณฑ์	การบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์/ผลลัพธ์
	การบริหารงานภาครัฐแนวเก่า	การจัดการภาครัฐแนวใหม่
2.	มุ่งเน้นการจัดโครงสร้างองค์การในแนวดิ่ง และกระจายโครงสร้างในแนวราบไปตามกลุ่มภารกิจ	มุ่งเน้นการจัดโครงสร้างองค์การไปตามผลผลิต (product-related) และมีรูปแบบที่หลากหลาย-กระจายไปตามกระบวนการผลิต (process chain)
3.	กระบวนการทางนโยบายสาธารณะที่มีเอกภาพ	กระบวนการกำหนดนโยบาย, การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการจัดสรรเงินงบประมาณจะมีลักษณะแยกขาดออกจากกันมากขึ้น
4.	การบริหารงานบุคคลและระบบงบประมาณที่เน้นความเป็นเอกภาพและการรวมศูนย์อำนาจ	การบริหารงานบุคคลและระบบงบประมาณที่เน้นความเป็นอิสระและกระจายอำนาจ
5.	โครงสร้างความสัมพันธ์วางอยู่บนหลักสายการบังคับบัญชา (hierarchies)	โครงสร้างความสัมพันธ์จะมุ่งเน้นการจัดการภายใต้ระบบสัญญา (contract management)
6.	กระบวนการบริหารไปตามอำนาจหน้าที่และทรัพยากรภายในองค์การ	กระบวนการจัดการยึดถือผลงาน/ผลลัพธ์/คุณภาพของการบริการ
7.	การจัดทำและการส่งมอบบริการแบบเบ็ดเสร็จโดยหน่วยงานของรัฐเอง	การจ้างเหมาบริการและการนำเอากลไกทางการตลาดมาปรับใช้ในการสร้างบริการของรัฐ
8.	การให้บริการโดยยึดถือหน่วยงานของรัฐเป็นศูนย์กลางในฐานะผู้ให้บริการ และมองประชาชนเป็นผู้รับบริการ	การให้บริการโดยมองประชาชนเป็นลูกค้าซึ่งจะต้องได้รับความพึงพอใจสูงสุด

ที่มา : รายงานวิจัย เรื่อง การศึกษาและปรับปรุงการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศ, สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒

จากตารางเปรียบเทียบข้างต้น จะเห็นได้ว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นการปรับกระบวนการทัศน์ใหม่ในการบริหารงานภาครัฐซึ่งวางอยู่บนหลักการและแนวคิดที่แตกต่างจากการบริหารงานภาครัฐแนวเก่าอย่างสิ้นเชิง ทั้งในด้านการจัดโครงสร้าง กระบวนการบริหาร และวิธีการจัดทำ/ส่งมอบบริการ (Mode of public service) ทั้งนี้ หลักการและแนวทางการบริหารงานภาครัฐตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น สามารถสรุปลักษณะสำคัญ ๆ ได้อย่างน้อย 7 ประการดังต่อไปนี้ (Christopher Hood, 1991 และ 1995)

1. การมุ่งเน้นการบริหารงานในแบบมืออาชีพ (*hands-on professional management*) โดยอาศัยนักบริหารที่มีทักษะสูงเพื่อรับผิดชอบการบริหารงานขององค์กรโดยรวมอย่างคล่องตัวและมีความเป็นอิสระ

2. การกำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม (*explicit standards and measures of performance*) โดยอาศัยการสร้าง ความชัดเจนในวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดความสำเร็จเพื่อทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อผลงานมากกว่ากระบวนการ

3. การบริหารที่มุ่งเน้นการควบคุมสัมฤทธิ์ผล (*output controls*) หมายถึง การปรับกระบวนการทัศน์ทางการบริหารจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมปัจจัยนำเข้าและความถูกต้องตามกฎระเบียบ ไปสู่การมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานโดยมีตัวชี้วัดในเชิงปริมาณที่ชัดเจนและเชื่อมโยงเข้ากับการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัล

4. การปรับโครงสร้างให้เกิดการกระจายหรือลดความเป็นเอกภาพลง (*disaggregation*) หมายถึง การปรับโครงสร้างที่เน้นความเป็นเอกภาพภายในระบบไปสู่โครงสร้างที่เน้นการกระจายงานออกไปยังหน่วยงานที่มีขนาดเล็กลงหรือมีการกระจายอำนาจออกไปมากขึ้น

5. การมุ่งเน้นให้เกิดการแข่งขันในระบบบริหารงานภาครัฐมากขึ้น (*competition*) เพื่อกระตุ้นให้เกิดการลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและการบรรลุซึ่งมาตรฐานการให้บริการที่สูงขึ้น โดยอาศัยระบบสัญญาบังคับ เป็นต้น

6. การมุ่งเน้นแนวทางการจัดการในแบบเอกชนมากขึ้น (*private-sector-style management practices/business-like approach*) โดยการหยิบยืมและนำเอาแนวทางการจัดการที่ปรากฏในภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐมากขึ้น เช่น ระบบการจ้างงานแบบ

สัญญาาระยะสั้น การบริหารงานโดยอาศัยข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreements) การกำหนดพันธกิจหลักของหน่วยงาน (mission statements) เป็นต้น

7. การบริหารงานที่มุ่งเน้นความประหยัด (*parsimony*) โดยเป็นกระบวนการบริหารที่เน้นการลดค่าใช้จ่ายและทำให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร

หากพิจารณาจากหลักการทั้ง 7 ประการข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในหลักการข้อที่ 1 ซึ่งมุ่งเน้นให้การบริหารงานอยู่ภายใต้มีออาชีพซึ่งมีความเป็นอิสระทางการจัดการโดยรวมนั้น ย่อมหมายถึงความจำเป็นที่จะต้องมีตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดที่มีความเป็นอิสระทางการบริหารและรับผิดชอบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์กรอย่างชัดเจน (*active, visible and discretionary top manager*) ในทางปฏิบัติ เรามักพบการหิบบั้มหลักการที่ปรากฏในภาคเอกชนมาปรับใช้ในระบบการจ้างงานโดยอาศัยระบบสัญญาว่าจ้างในตำแหน่งนักบริหารระดับสูงที่มีทักษะ ความเป็นมืออาชีพ และเกิดความรับผิดชอบในงานอย่างเต็มที่ ทั้งในด้านการจัดการและการบริหารงานบุคคล ซึ่งแตกต่างจากระบบบริหารงานแบบดั้งเดิมที่อำนาจทางการบริหารจะกระจุกกระจายและไม่มีชัดเจน (*diffusion of power*) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ไม่มี “เจ้าภาพ” ที่รับผิดชอบต่อหน่วยงานอย่างเต็มที่นั่นเอง

ในหลักการข้อที่ 2 และข้อที่ 3 หมายถึงความจำเป็นที่หน่วยงานและบุคลากรจะต้องดำเนินงานโดยมุ่งเน้นไปที่ผลงานที่กำหนดไว้มากกว่าที่จะมุ่งเน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากรหรือการควบคุมกระบวนการทำงานที่วางเอาไว้ในรูปของกฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติ ดังนั้น การจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัลจึงต้องสอดคล้องกับผลการดำเนินงานที่ชี้วัดและประเมินได้ โดยเน้นความชัดเจนในตัวชี้วัดผลการดำเนินงานย่อมนำไปสู่ความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ (*transparency and accountability*) หลักการดังกล่าวนี้ ถือเป็นหลักการสำคัญในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐทั่วโลก เพื่อให้กระบวนการทางนโยบายสาธารณะและการวางแผนของหน่วยงานมีระบบการประเมินผลและชี้วัดความสำเร็จที่ชัดเจนโดยอิงอยู่กับผลการดำเนินงานที่ชี้วัดและประเมินได้ ซึ่งหลักการบริหารงานโดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (*output-oriented*) ดังกล่าวนั้น จำเป็นจะต้องดำเนินไปภายใต้การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดความสำเร็จที่ชัดเจนเอาไว้ล่วงหน้า กล่าวอีกนัยหนึ่งจะต้องมีความสอดคล้องกับเทคนิคการจัดการเก่าแก่ที่เรียกว่า “การจัดการโดยยึดวัตถุประสงค์” (*Management by Objective*) นั่นเอง

ในหลักการข้อที่ 4 นับเป็นหลักการสำคัญในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ นั่นคือ การทำให้เกิดการแบ่งแยกหน้าที่ออกจากกันระหว่างการกำหนดนโยบายและการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ โดยอาศัยการกระจายอำนาจหน้าที่ไปยังหน่วยงานขนาดเล็กที่ได้รับการมอบอำนาจในการจัดทำภารกิจอย่างชัดเจนและเบ็ดเสร็จที่สามารถตัดสินใจและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในฐานะลูกค้าได้อย่างรวดเร็ว หลักการดังกล่าว ย่อมหมายถึงการปรับกระบวนการทัศน์ใหม่ใน

การจัดโครงสร้างภายในระบบบริหารงานภาครัฐที่แต่เดิมเน้นการจัดโครงสร้างภายใต้กลุ่มองค์กรขนาดใหญ่และมีความเป็นเอกภาพภายในสูง ไปสู่องค์กรในแนวราบและมีลักษณะความสัมพันธ์ในแบบกระจายตัว ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดได้แก่ การขยายตัวของกลุ่มองค์กรที่เรียกว่า “องค์การบริหารงานอิสระ” หรือ “หน่วยงานภายใต้ระบบองค์การมหาชน” (Agencies) ซึ่งกระบวนการของการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและรูปแบบองค์กรไปสู่หน่วยงานในลักษณะนี้ (Agencification) ได้เปลี่ยนโฉมหน้าของระบบบริหารงานภาครัฐในหลายประเทศทั่วโลก

องค์การบริหารงานอิสระหรือหน่วยงานในระบบองค์การมหาชน หมายถึง กลุ่มองค์กรที่เป็นกลไกของฝ่ายบริหารที่มีการจัดโครงสร้างทั้งในเชิงองค์กรและในเชิงกฎหมายที่แยกออกเป็นอิสระ (separate) จากหน่วยงานในระบบราชการปกติ (ministerial departments) กล่าวคือ เป็นกลุ่มองค์กรที่เกิดจากการแยกตัว (isolating) ภายในระบบราชการปกติและมีโครงสร้างความสัมพันธ์ที่ขึ้นตรงต่อผู้บริหารระดับสูงในลักษณะกึ่งสัญญา (quasi-contractual relationships) มีสถานะในเชิงสถาบันที่แยกออกจากระบบราชการปกติที่เน้นความเป็นเอกภาพและสายการบังคับบัญชาในแนวดิ่ง รวมถึงได้รับสถานะทางกฎหมายให้เป็นนิติบุคคลอย่างสมบูรณ์หรือเพียงบางส่วนแยกออกจากรัฐ (OECD Publications Service, 2002)

การกระจายอำนาจ (Decentralization) ในหลักการข้อที่ 4 จึงหมายถึง “การแยกหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะออกจากกลุ่มองค์กรที่เป็นผู้จัดซื้อบริการ” (“separating the function of providing public services from that of purchasing them”) (Christopher Pollit, 1995 : 134) ซึ่งในกรณีนี้ ผู้ซื้อบริการจะหมายถึงผู้กำหนดนโยบาย (policy-maker) ขณะที่ผู้จัดทำบริการสาธารณะจะหมายถึงองค์กรผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติ นำไปสู่ความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เรียกว่า “รูปแบบกึ่งสัญญา” (quasi-contractual forms) ดังเช่น กรณีของกลุ่มองค์กรบริหารงานอิสระหรือหน่วยงานภายใต้ระบบองค์การมหาชนดังที่กล่าวมา หรือในรูปแบบอื่นๆ เช่น การจ้างเหมาบริการ (contracting-out) เป็นต้น

ในหลักการข้อที่ 5 ว่าด้วยการแข่งขัน จะหมายถึง การกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวในการแข่งขันเพื่อจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองและในระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชน ทั้งนี้ ก็เพื่อลดสภาพการณ์ของการผูกขาดในการจัดทำบริการโดยองค์กรใดองค์กรหนึ่งลง เพื่อทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “ตลาดภายใน” (internal market) หรือ “ตลาดในภาคสาธารณะ” (public market) ซึ่งจะนำไปสู่การแข่งขันในการจัดทำบริการอันจะนำไปสู่การยกระดับการให้บริการและการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่ายิ่งขึ้น โดยอาศัยการวางเงื่อนไขให้เกิดการแข่งขันในการจัดทำบริการและการกำหนดเงื่อนไขสัญญาเพื่อประกันผลการดำเนินงาน ตัวอย่างในกรณีนี้ ได้แก่ การจ้างเหมาบริการ (contracting-out) การประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงาน (competitive tendering) เพื่อลดต้นทุนและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการของรัฐ การเปิดให้มีการ

แข่งขันในการให้บริการสาธารณะ (contestability) เพื่อช่วยสร้างแรงกดดันในการปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะของรัฐ ไปจนถึงการแปรรูปกิจการของรัฐ (privatization) (R.A.W. Rhodes, ๑๙๙๗) ทั้งนี้ แนวคิดดังกล่าวยังสามารถนำมาปรับใช้กับระบบการบริหารงานบุคคลได้ด้วย ในแง่ของการจ้างงานภายใต้ระบบสัญญา

การจัดบริการสาธารณะโดยอาศัยกลไกต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น มีเป้าหมายเพื่อนำไปสู่การลดการผูกขาดบทบาทการจัดบริการสาธารณะของรัฐ และทำให้เกิดผู้จัดทำบริการที่หลากหลายขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดแรงกดดันในการยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะของรัฐ โดยเฉพาะการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็จะทำให้ประชาชนที่อยู่ในฐานะของผู้บริโภคสามารถจะมีทางเลือกในการรับบริการมากขึ้น นั่นคือ สามารถที่จะ “เดินออก” (exit) จากผู้ให้บริการหนึ่งไปสู่ผู้ให้บริการอื่น ๆ ที่ดีกว่าได้ สำหรับขั้นตอนในกระบวนการลดระดับการผูกขาดจำกัดบทบาทการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานราชการ ไปสู่การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรรูปแบบอื่นที่มีใช้อยู่ภายใต้กลไกระบบราชการดังที่ได้กล่าวมา

การปรับปรุงระบบบริหารงานภาครัฐให้มีการแข่งขันในเชิงคุณภาพมากขึ้นนั้น เริ่มต้นจากการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานภาครัฐ จากการมุ่งเน้นการบริหารสั่งการตามโครงสร้างระบบราชการ มาเป็นการนำวิธีการบริหารจัดการในแบบภาคธุรกิจเอกชนมาปรับใช้ เช่น การวางแผนกลยุทธ์ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดจ้างบุคลากรภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราว การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรเพื่อให้หน่วยงานมีขนาดเล็กลง และเกิดความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน (disaggregating) โดยการจ้างหน่วยงานบางส่วนออกไป (contract out) การปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ (agencification) โดยมุ่งแยกส่วนระหว่างภารกิจบริการสาธารณะในเชิงพาณิชย์ ออกจากภารกิจกำกับควบคุม และแยกระหว่างภารกิจในเชิงนโยบาย ออกจากภารกิจให้บริการหรือปฏิบัติการอย่างเด็ดขาด ในขณะเดียวกันก็ถ่ายโอนอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง เพื่อให้ความเป็นอิสระและคล่องตัวแก่ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน การเปิดให้ภาคเอกชนและภาคส่วนอื่นเข้ามารับจ้างเหมาดำเนินภารกิจแทนหน่วยงานรัฐมากขึ้น โดยประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงาน (competitive tendering) เพื่อลดต้นทุนและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการของรัฐ รวมถึงการเปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ (contestability) เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพให้ดีขึ้น

นอกจากการนำกลไกการแข่งขันมาประยุกต์ใช้ในการบริหารภารกิจบริการสาธารณะของรัฐแล้ว ความพยายามในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐให้มีความทันสมัยและสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้นั้น ยังหมายถึง การยอมรับในประสบการณ์และเทคนิควิทยาการทางการจัดการต่าง ๆ และการบริหารงานแบบมืออาชีพที่ปรากฏใช้ในภาคเอกชน

(professional management) มาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐอย่างกว้างขวางอีกด้วย เช่น การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) การจัดการคุณภาพแบบเบ็ดเสร็จ (Total Quality Management - TQM) การจ่ายรางวัลตอบแทนตามผลงาน (performance-related pay) การตรวจสอบผลการดำเนินงาน (Performance Auditing) เป็นต้น รวมถึงการพัฒนารูปแบบการให้บริการใหม่ ๆ เช่น การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One Stop Services) ศูนย์ให้บริการร่วม (Service Link Center) การให้บริการผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (e-Government) เป็นต้น เราจึงได้เห็นเทคนิควิทยาการ ตลอดจนภาษาหรือศัพท์แสงต่าง ๆ ที่ใช้กันในวงการธุรกิจเอกชน ไหลเข้ามาในวงการบริหารงานภาครัฐอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน

สำหรับทิศทางของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐภายใต้หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ดังกล่าว ซึ่งปรากฏแพร่หลายในประเทศต่าง ๆ นั้น อาจสรุปลักษณะร่วมสำคัญใน 4 ประการ คือ (สุพจน์ ทรายแก้ว, 2545 : ๑๒)

1. *การปรับปรุงประสิทธิภาพ (Efficiency drive)* อันเป็นแนวคิดเริ่มแรกของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งต้องการปรับเปลี่ยนให้การบริหารงานภาครัฐมีความทันสมัยหรือเลียนแบบการบริหารงานในเชิงธุรกิจมากขึ้น (Business-like approach) โดยเฉพาะการมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการ

2. *การลดขนาดและการกระจายอำนาจ (Downsizing and Decentralization)* เป็นการพยายามเปิดให้กลไกตลาดเข้ามาทดแทนภาครัฐให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยการจัดกลุ่มประเภทภารกิจของงานหลักและภารกิจงานรอง มีการใช้ระบบของการทำสัญญาข้อตกลง (Contractualism) เปิดให้มีการทดสอบตลาด (market testing) รวมถึงการเปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ (contestability)

3. *การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ (In Search of Excellence)* เป็นรูปแบบที่เน้นการขยายแนวคิดไปสู่เรื่องของวัฒนธรรมองค์การ ค่านิยมและจรรยาบรรณวิชาชีพ

4. *การให้ความสำคัญต่อการบริการประชาชน (Public Service Orientation)* อันเป็นรูปแบบที่มุ่งเน้นคุณภาพของการดำเนินงาน โดยถือว่าประชาชนเปรียบเสมือนลูกค้าที่ต้องได้รับความพึงพอใจสูงสุด

โดยสรุป การมุ่งเน้นประสิทธิภาพ การปรับโครงสร้างโดยการลดขนาดและกระจายอำนาจ การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ และการเน้นหนักต่อการบริการประชาชน นับเป็นกรอบการปฏิบัติหรือคุณค่าหลักของการปฏิรูปภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในหลาย ๆ ประเทศรวมถึงในประเทศไทย ซึ่งมีการนำหลักการจัดการการภาครัฐแนวใหม่มาเป็นกรอบแนวคิดเพื่อการปฏิรูประบบบริหารราชการไทยอย่างจริงจังในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพยายามในการปฏิรูประบบการวางแผนและการบริหารงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานมากขึ้น

ทั้งนี้ ตามแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ระบุว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือ การบริหารราชการ และแนวทางปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการในการกระทำภารกิจว่าจะต้องมีเป้าหมายดังนี้

๑. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งได้แก่ การบริหารราชการที่สามารถตอบสนอง (responsiveness) ต่อความต้องการของประชาชนและพยายามมุ่งให้เกิดผลกระทบในเชิงบวก (positive impact) ต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน

๒. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ซึ่งได้แก่ การบริหารเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ (outcome) ตรงตามวัตถุประสงค์ (objective) ที่วางไว้ โดยมีการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (result-based management) และการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreement) ในทุกระดับ

๓. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ซึ่งได้แก่การบริหารที่จะต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (input) กับผลลัพธ์ (outcome) ที่เกิดขึ้น โดยมีการทำ cost-benefit analysis ให้สามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ เทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ รวมทั้งจัดระบบการวางเป้าหมายการทำงานและวัดผลงานของแต่ละบุคคล (individual scorecards) ที่เชื่อมโยงกับระดับองค์การ (organization scorecards)

๔. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ซึ่งได้แก่ การกำหนดระยะเวลาปฏิบัติงานและการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน (process simplification) และจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ (empowerment) เพื่อให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ตัวกับประชาชน รวมทั้งการปฏิบัติงานในรูป one-stop service

๕. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งได้แก่ การทบทวนและปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอ (process redesign) ซึ่งจำเป็นต้องทบทวนลำดับความสำคัญและความจำเป็นของแผนงานและโครงการทุกระยะ (program evaluation) การยุบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็นและการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสภาวะการณอยู่เสมอ

๖. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ซึ่งได้แก่ การปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชน ผู้รับบริการเป็นหลัก โดยมีการสำรวจความต้องการของประชาชน (citizen survey) และความพึงพอใจของผู้รับบริการ (customer survey) ในหลากหลายวิธีและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติราชการต่อไป

๗. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งได้แก่ การตรวจสอบและวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง (internal control) ซึ่งจะทำให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๕๙)

“วิสัยทัศน์ใหม่ของการพัฒนาระบบราชการ”

ระบบราชการไทยมุ่งเน้นพัฒนาการทำงานเพื่อประชาชน และรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ ภายใต้หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ยกระดับขีดสมรรถนะไปสู่ความเป็นเลิศ บูรณาการและเพิ่มประสิทธิภาพงานของภาครัฐ ประสานการทำงานกับทุกภาคส่วน สร้างความโปร่งใสต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ให้เป็นที่น่าเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชน

ระบบราชการไทยจะต้องให้คุณค่า ความสำคัญและยึดมั่นในปรัชญา หลักการและแนวทาง ดังนี้

1. ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ผลักดันให้หน่วยงานของรัฐกำหนดทิศทางการทำงานในระยะยาว ให้ชัดเจน สอดคล้องนโยบายของรัฐบาล คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชน เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมและ รับฟังความคิดเห็นเพื่อไปปรับปรุงบริการ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน อำนวยประโยชน์ วางระบบ การจัดการข้อร้องเรียนและแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน ตลอดจนเตรียมระบบการบริหารในภาวะฉุกเฉิน เพื่อเป็นที่พึ่งของประชาชนในภาวะวิกฤต

2. ลดบทบาทภารกิจของภาครัฐให้ดำเนินการเฉพาะส่วนที่เป็นภารกิจที่ รัฐควรดำเนินการลดความซ้ำซ้อน ปรับปรุงขั้นตอนการทำงาน และเพิ่มขีดสมรรถนะของหน่วยงาน พัฒนารูปแบบการบริหารและกระบวนการ ทำงานใหม่ สร้างขีดสมรรถนะ ค่านิยมและวัฒนธรรมองค์การ ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยมาสนับสนุน ในการทำงาน ทำงานด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส มีความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลง

3. บูรณาการการทำงานของภาครัฐและในระดับต่าง ๆ พัฒนารูปแบบการทำงานให้มีความสอดคล้อง เชื่อมโยงกันเพื่อรองรับการดำเนินงานนโยบายสำคัญของประเทศและระดมสรรพกำลังบุคลากรที่มี ความเชี่ยวชาญในแต่ละสาขาเพื่อผลักดันการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ รวมถึงเพิ่มบทบาทของภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมที่มีความพร้อม เช่น ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน เข้ามาร่วมดำเนินการ

4. เสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันระดับพื้นที่ ให้เป็นศูนย์ความเจริญในระดับภูมิภาคเชื่อมโยง อาเซียน เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการทำงาน การใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่า เป็นไปใน ทิศทางเดียวกันโดยยึดพื้นที่เป็นหลัก

5.ลดการควบคุมที่ก่อให้เกิดภาระ อุปสรรคหรือความยุ่งยากต่อการประกอบกิจการ หรือการดำเนินชีวิต ของประชาชน สร้างความโปร่งใส และความเชื่อมั่นศรัทธา เป็นที่พึงของ ประชาชน และร่วมมือกับภาคส่วนอื่น ในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ

6.พัฒนาและสรรหาผู้ที่มีความสามารถสูงเข้ามารับราชการ สร้างผู้นำการ เปลี่ยนแปลงในทุกกระดับ เสริมสร้างทัศนคติที่ดี สร้างคุณธรรม จริยธรรม พัฒนาคุณภาพชีวิต จัด สวัสดิการ ทบทุนระบบค่าตอบแทน ที่เหมาะสม

7.สร้างความพร้อมและขับเคลื่อนระบบราชการไทยเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และเวทีโลก

ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ

ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการในช่วงระยะปี พ.ศ. 2556 – พ.ศ. 2561 สามารถ แยกออกได้เป็น 3 หัวข้อ รวม 7 ประเด็น ดังนี้

ยกระดับองค์การสู่ความเป็นเลิศ

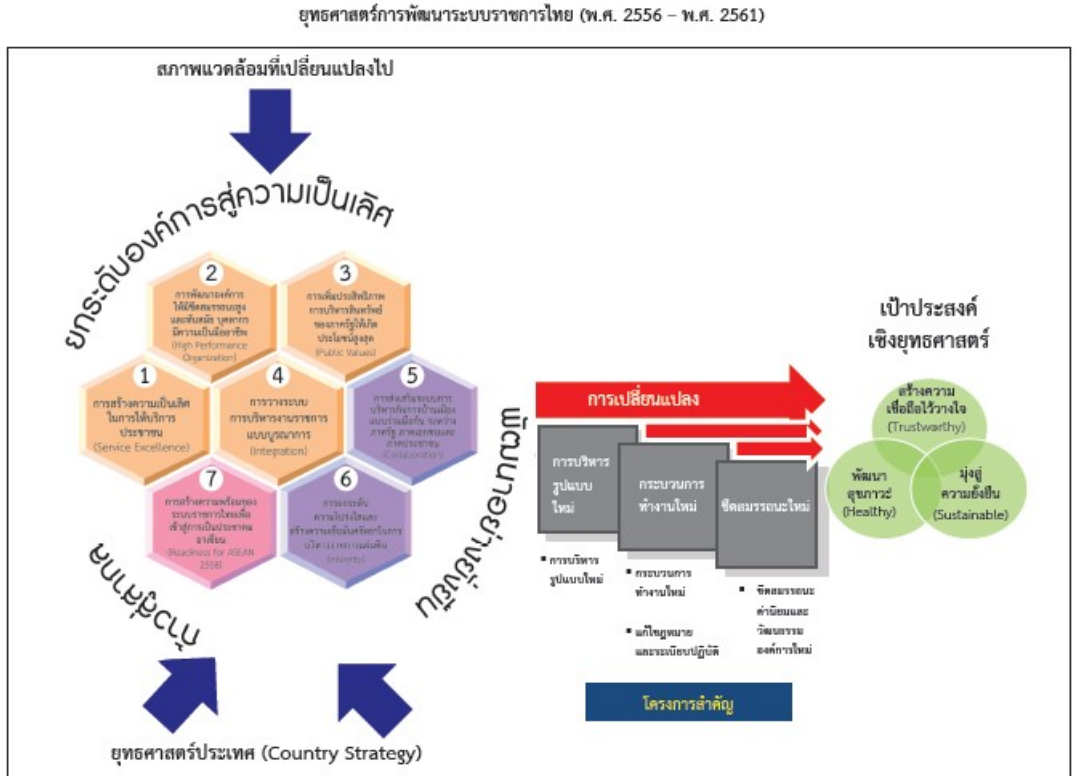
1. การสร้างความเป็นเลิศในการให้บริการประชาชน
2. การพัฒนาองค์การให้มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย บุคลากรมีความเป็นมืออาชีพ
3. การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารสินทรัพย์ของภาครัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด
4. การวางระบบการบริหารงานราชการแบบบูรณาการ

พัฒนาอย่างยั่งยืน

5. การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน
6. การยกระดับความโปร่งใสและสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน **ก้าวสู่สากล**

7. การสร้างความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน

แผนภาพที่ ๒-1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556-พ.ศ.2561)



ที่มา : แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๕๖๑),๒๕๕๖

ตารางที่ ๒-2 เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด เป้าหมาย และประเด็นยุทธศาสตร์ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556-พ.ศ.2561)

เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์	ตัวชี้วัดและเป้าหมาย	ประเด็นยุทธศาสตร์
1. สร้างความเชื่อถือไว้วางใจ (Trustworthy) ประชาชนได้รับการตอบสนองและมีความพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการ ตลอดจนมีความเชื่อถือไว้วางใจในการทำงานทางราชการ	<ul style="list-style-type: none"> ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการและการดำเนินงานของภาครัฐ หน่น้อยกว่าร้อยละ 80 ความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 	1. การสร้างความเป็นเลิศในการให้บริการประชาชน 2. การพัฒนาองค์การให้มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย บุคลากรมีความเป็นมืออาชีพ 3. การเพิ่มประสิทธิภาพการ

		บริหารสินทรัพย์ของภาครัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด
2. พัฒนาสุขภาพ (Healthy) ระบบราชการไทยมีการพัฒนาเป็นองค์การที่มีสุขภาพะ มีขีดสมรรถนะสูง การทำงานทันสมัย คล่องตัว บุคลากร มีความผูกพัน มีขวัญกำลังใจและผูกพันกับองค์การมีความสำเร็จตามเป้าหมายชีวิตไปพร้อม ๆ กับเป้าหมายขององค์การ	<ul style="list-style-type: none"> ● ผลผลิตของภาครัฐเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ● ส่วนราชการสามารถพัฒนาขีดสมรรถนะของการบริหารจัดการองค์การ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 	4. การวางระบบการบริหารงานราชการแบบบูรณาการ 5. การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน
3. มุ่งสู่ความยั่งยืน (Sustainable) สังคมเกิดการปรับตัวอย่างสมดุล ภาครัฐสามารถทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่นได้เป็นอย่างดี มีการบูรณาการโดยการอาศัยยุทธศาสตร์ประเทศเป็นต้นนำ มีภูมิคุ้มกันที่ดีสามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกได้อย่างยั่งยืน	<ul style="list-style-type: none"> ● ความสำเร็จของการโอนถ่ายและทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่นในสังคมไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 	6. การยกระดับความโปร่งใสและสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน 7. การสร้างความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน

ที่มา : แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๕๖๑), ๒๕๕๖

แนวทางการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานรัฐบาล (ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค)

การจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐบาล แบ่งแยกขั้นตอนในการเปลี่ยนแปลงออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ แนวทางการจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐบาลในระยะแรก ระยะปานกลาง และระยะยาว (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๙ : ๘-๑) โดยราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีจำนวนหน่วยงานน้อยกว่าจำนวนหน่วยงานราชการ

บริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด ซึ่งถ้าระบบราชการไทยยังเป็นเช่นนี้จะทำให้ประชาชนผู้รับบริการ จะไม่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ อีกทั้งประชาชนจะมีค่าใช้จ่ายในการติดต่อกับทางราชการอย่างมาก เหตุเพราะในการปฏิบัติราชการที่จะให้บริการแก่ประชาชนโดยตรงนั้นควรกระทำในพื้นที่ที่ให้บริการ โดยตรง ซึ่งถ้าระบบราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัดมีมากกว่าราชการบริหารส่วนภูมิภาคอยู่ อย่างนี้จะทำให้ระบบการบริหารจัดการแบบใหม่ที่จะเข้าถึงประชาชนโดยตรงเป็นไปได้ยากลำบาก ทางคณะผู้วิจัยจึงได้กำหนดแนวคิดที่เป็นแนวทางที่สามารถเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ต้องนำภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการในพื้นที่จังหวัดมาพิจารณาใหม่ทั้งระบบ เพื่อที่จะเป็นการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ว่าควรให้ราชการบริหารส่วนใดเป็นผู้กระทำโดยสรุปย่อ ๆ ได้ ดังนี้

ตารางที่ ๒-๓ ตารางภารกิจหน้าที่ที่ราชการบริหารส่วนกลางควรทำและราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคควรทำ

ภารกิจหลักของรัฐและราชการ	ราชการบริหารส่วนกลาง	ราชการบริหารส่วนภูมิภาค
1. ภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบเพื่อการบริการประชาชนโดยตรง และมีลักษณะของงานที่เน้นการทำงานสนาม และเน้นความสะดวกรวดเร็วของประชาชนในการเข้ารับบริการสาธารณะ		√
2. ภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบทางด้านกำกับดูแลให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด การควบคุม ตรวจสอบ กำกับดูแลการปฏิบัติงานในพื้นที่สนาม ซึ่งมีพื้นที่การให้บริการในลักษณะเฉพาะ และสามารถจำกัดจำนวนผู้รับบริการได้		√
3. ภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบเพื่อการส่งเสริม สนับสนุน แก่ประชาชนทางด้านสุขภาพ และการอนามัย ทั้งทางด้านร่างกาย และจิตใจ รวมทั้งการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมของชาติที่มีรากฐานมาจากภูมิปัญญาท้องถิ่น		√

ตารางที่ ๒-๓ ตารางภารกิจหน้าที่ที่ราชการบริหารส่วนกลางควรทำและราชการบริหาร
ส่วนภูมิภาคควรทำ (ต่อ)

ภารกิจหลักของรัฐและราชการ	ราชการ บริหาร ส่วนกลาง	ราชการ บริหาร ส่วนภูมิภาค
4. ภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบที่มุ่งส่งเสริมศักยภาพของการพัฒนาพื้นที่ในระดับจังหวัดโดยตรงทั้งในทางเศรษฐกิจ การค้า อุตสาหกรรม การลงทุน และการสร้างความเข้มแข็งให้บังเกิดขึ้นในทางสังคม และชุมชนในระดับภูมิภาค		√
5. ภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับความมั่นคง ความปลอดภัยและความเรียบร้อยของประเทศ	√	
6. ภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับการต่างประเทศ	√	
7. ภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับการวางแผนและการกำหนดนโยบายทุกประเภทในระดับประเทศ	√	
8. ภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบที่จำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมากประกอบกับต้องใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในระดับสูง และเฉพาะทาง	√	
9. ภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน	√	√

ที่มา : รายงานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เรื่อง “การแบ่งหน้าที่
ความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐบาล” /๒๕๔๙

๑) แนวทางการจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐบาลในระยะแรก

เมื่อได้เข้าใจถึงสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการจัดสรรภารกิจ และแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐบาลระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริการ หรือประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความตระหนักในปัญหาดังกล่าว เป็นเหตุให้คิดพิจารณาอย่างจริงจังว่าควรต้องมีการแก้ไขหรือมีแนวทางในการแก้ปัญหาอย่างเหมาะสม โดยที่ในสภาพปัจจุบันโครงสร้างการบริหารราชการไทยเป็นการบริหารแบบฐานกรม (Administration by departments) ซึ่งจะมีลักษณะราชการบริหารส่วนกลางที่มีขนาดของหน่วยงานใหญ่กว่าราชการบริหารส่วนภูมิภาคทั้งในส่วนองเงินงบประมาณ

สินทรัพย์ และทรัพยากรบุคคล ทำให้การบริหารการปกครองเพื่อให้บริการแก่ประชาชนไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ จะเห็นได้ว่าราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีลักษณะเท่ากันหรืออาจจะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกัน โดยให้เหตุผลว่าพื้นที่หลักของการให้บริการประชาชนนั้นคือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นส่วนใหญ่ ที่จะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง โดยมีความสะดวก มีประสิทธิภาพและมีความประหยัดคุ้มค่าของงบประมาณมากกว่าจะดำเนินการโดยราชการบริหารส่วนกลาง

หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานเป็นอิสระต่อกันและสามารถที่จะแข่งขันกันเองได้ (Subsidiary and competitive government) ตามกลไกของระบบของการให้บริการสาธารณะที่มีลักษณะแลกเปลี่ยนตามกลไกตลาด (Exchange and market mechanism) ในการนี้จะหมายรวมไปถึงการบริหารงบประมาณบุคลากร สินทรัพย์ เป็นต้น ที่สามารถบริหารและเคลื่อนย้ายโครงสร้างและกิจกรรมได้อย่างอิสระ ตลอดจนราชการบริหารส่วนภูมิภาคควรจะไปสู่ระบบการบริหารจัดการที่สามารถตั้งงบประมาณจากจังหวัดได้ แต่ลักษณะโครงสร้างใหญ่ของรัฐไทยและระบบภาครัฐโดยรวมทั้งหมดก็ยังคงดำรงอยู่อย่างมั่นคงและมีความทันสมัย ในลักษณะที่เป็นรัฐเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic state) และเป็นรัฐที่พัฒนาแล้ว (Developed state) ในระยะต่อไป เพื่อจะได้บูรณาการภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบต่อองค์กร และต่อประชาชนเป็นรูปแบบที่เรียกว่า “Matrix and Network”

๒) แนวทางการจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐบาลในระยะปานกลางและในระยะยาว

เมื่อได้ทำการจัดสรรภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐบาลจากราชการบริหารส่วนกลาง คือ กรม และราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด ได้แก่ เขตพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่เกือบหนึ่งร้อยลักษณะไปให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้แล้ว กล่าวได้ว่าการบริหารราชการของประเทศไทยจะเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ตำแหน่งของแนวทางการจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐบาลในระยะแรกได้เต็มตัว ซึ่งจะเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมเพื่อเตรียมการเดินทางสู่แนวทางการจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐบาลในระยะปานกลางตลอดจนถึงในระยะยาว ซึ่งควรจะมีการดำเนินการเพื่อการเปลี่ยนแปลงในระบบโครงสร้างกระทรวง และมีการจัดกลุ่มภารกิจใหม่ทั้งหมด

แนวทางการแบ่งภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบจากฐานกรม เป็นไปฐานกระทรวง และภารกิจ และนำไปสู่การบริหารประเทศตามฐานภารกิจในอนาคต แบ่งออกได้เป็น 3 ระยะ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

ระยะที่หนึ่ง : โครงสร้างของหน่วยงานรัฐบาลในปัจจุบัน เป็นการบริหารราชการตามฐานกระทรวง กลุ่มภารกิจ และกรม โดยที่กรมมีความเป็นนิติบุคคลและมีความเข้มแข็ง

ระยะที่สอง : โครงสร้างของหน่วยงานรัฐบาลช่วงเปลี่ยนผ่านในระยะเวลาประมาณ 5 ปี (ขั้นตอนในระยะปานกลาง) มีลักษณะเด่นคือ การบริหารราชการตามฐานกระทรวงและกลุ่มภารกิจ

ระยะที่สาม : โครงสร้างของหน่วยงานรัฐบาลช่วงเปลี่ยนผ่านในระยะเวลาประมาณ 10 ปี (ขั้นตอนในระยะยาว) จะมีลักษณะเด่นคือ การบริหารราชการจะเป็นการบริหารตามฐานภารกิจ

ระยะที่หนึ่ง : ระยะแรกเริ่มการนำเอารูปแบบการบริหารงานตามภารกิจมาใช้ในระบบราชการ

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยที่ผ่านมา มีลักษณะเป็นการบริหารงานภายใต้ฐานของกรม ซึ่งการบริหารงานในลักษณะเช่นนี้ ได้ส่งผลทำให้การบริหารงานภาครัฐมีลักษณะขาดความเป็นเอกภาพ และประการสำคัญ ทำให้มีการขยายตัว โดยไม่คำนึงถึงหลักประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ไม่มีการประสานงาน รวมทั้งไม่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชน (Demand side) มากนัก

ด้วยสภาพปัญหาดังกล่าว การบริหารงานภาครัฐของไทยจึงจำเป็นต้องปรับตัว โดยมีการจัดตั้งกลุ่มภารกิจ (Cluster) ขึ้นภายใต้กระทรวงต่าง ๆ เพื่อให้กลุ่มภารกิจทำหน้าที่เป็นกลไกในการบูรณาการ การทำงานของกรม ซึ่งมีการกิจหน้าที่ต่าง ๆ กันให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน หรือสัมพันธ์เข้าด้วยกัน โดยในระยะเริ่มต้นนี้ กำหนดให้กลุ่มภารกิจมีหน้าที่ในเชิงยุทธศาสตร์ และการประสานงานระหว่างกรมต่าง ๆ เป็นหลัก ซึ่งอาจยังไม่จำเป็นต้องทำให้กลุ่มภารกิจนี้มีสถานะที่เป็นทางการ รวมทั้งยังไม่ได้เป็นหน่วยในการจัดทำงบประมาณ เพราะฉะนั้นการบริหารงานภาครัฐในระยะแรกนี้ จะแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

- กระทรวง (Ministry)
- กลุ่มภารกิจ (Cluster / Function)
- กรม (Department)

ระยะที่สอง : ระยะของการสลายความเป็นนิติบุคคลของกรม โดยให้โครงสร้างการบริหารงานภาครัฐประกอบไปด้วยกระทรวงและกลุ่มภารกิจ

หลังจากที่ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการโดยมีการริเริ่มจัดตั้งกลุ่มภารกิจขึ้นภายในกระทรวงแล้ว เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงระบบราชการให้เป็นการบริหารงานตามภารกิจ การปรับปรุงโครงสร้างในระยะที่สอง จึงควรเป็นการดำเนินการเพื่อสลายความเป็นนิติบุคคลของกรมลง โดยยังคงให้กระทรวงมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายในขณะเดียวกันกับการสลายความเป็นนิติบุคคลของกรมลงนั้น ให้มีการเพิ่มขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกลุ่มภารกิจ เพื่อให้มีบทบาท และความรับผิดชอบในการบริหารจัดการให้มากยิ่งขึ้น สำหรับในส่วนของการจัดหางบประมาณนั้น ให้มีการจัดหางบประมาณภายใต้ฐานของกลุ่มภารกิจ และจากฐานของกระทรวงแทนที่จะเป็นระบบงบประมาณภายใต้ฐานกรมดังเช่นในปัจจุบัน

การสลายความเป็นนิติบุคคลขององค์กรในระดับกรมลงนี้ นอกจากจะเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการใช้ระบบการบริหารราชการตามภารกิจในลำดับขั้นตอนต่อไปแล้วการสลายความเป็นนิติบุคคลของกรมยังมีข้อดีต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดินอีกหลายประการ กล่าวคือ

ในประการแรก จะทำให้โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินมีความยืดหยุ่นสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปได้ตลอดเวลา เพราะการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการจะเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารเท่านั้น

ในประการที่สอง การสลายความเป็นนิติบุคคลของกรมจะช่วยให้การประสานงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ กระทำได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้ก็เพราะว่าบุคลากรในแต่ละส่วนราชการจะรู้สึกว่าคุณเป็นบุคลากรของกรมได้อีกต่อไป ในทางตรงกันข้าม บุคลากรจะมีความรู้สึกว่าคุณเป็นบุคลากรของกลุ่มภารกิจ และของกระทรวงที่ตนสังกัดอยู่ รวมถึงทรัพยากรต่างๆ จะมีการนำมาใช้ประโยชน์ร่วมกันมากขึ้น

ประการที่สาม การสลายความเป็นนิติบุคคลของกรม จะช่วยให้การบริหารงานในพื้นที่จังหวัด และในระดับกลุ่มจังหวัดมีความเข้มแข็ง และเป็นเอกภาพมากขึ้น พบว่าในปัจจุบันส่วนราชการระดับกรมต่างพิจารณาจัดตั้งส่วนราชการของตนเองในพื้นที่จังหวัด ทำให้โครงสร้างของส่วน

ราชการต่าง ๆ ในจังหวัด มีความหลากหลาย ซ้ำซ้อนและยากต่อความเข้าใจของประชาชน ฉะนั้น การทำให้กรมไม่มีสถานะทางกฎหมาย จะมีส่วนช่วยให้การตั้งสำนักงานของส่วนราชการในจังหวัด เป็นการตั้งสำนักงานในฐานะกระทรวง หรือ จากฐานภารกิจภายใต้กระทรวงเท่านั้น ซึ่งจะส่งผลให้ ระบบคณะกรรมการบริหารงานของจังหวัดแบบบูรณาการจะประกอบด้วยผู้แทนจากระดับของ กระทรวงเป็นสำคัญ ไม่ใช่เป็นตัวแทนจากระดับของกรมดังเช่นในปัจจุบัน รวมไปถึงการจัดแบ่งเขตพื้นที่ จะมีการจัดทำระบบการแบ่งเขตพื้นที่จากฐานของกระทรวงส่วนกลาง ที่สามารถกระทำร่วมกัน และประสานกันได้ง่าย (มีหน่วยราชการถึง 76 หน่วยงาน ที่จัดตั้งพื้นที่ราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด) ให้เหลือเพียง 3 ลักษณะเท่านั้น ได้แก่ พื้นที่กลุ่มจังหวัด พื้นที่หรือเขตทางวิชาการและพื้นที่การบริหารทรัพยากรธรรมชาติและ การก่อสร้างขนาดใหญ่

เพราะฉะนั้น ในระยะที่สองนี้ โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในระดับ ส่วนกลางของไทย จึงประกอบไปด้วยโครงสร้างการบริหารงานเพียงสองระดับ อันได้แก่

- กระทรวง (Ministry)
- กลุ่มภารกิจ (Cluster / Function)

การปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินในระยะที่สองนี้ อาจใช้ระยะเวลาพอสมควรโดยในทางปฏิบัติแล้วระยะเวลาที่การบริหารราชการแผ่นดินมีลักษณะเป็นการบริหารงาน ภายใต้ฐานของกระทรวง และกลุ่มภารกิจเช่นนี้ อาจใช้ระยะเวลาประมาณ 5 – 6 ปี ก่อนที่จะ ดำเนินการปรับโครงสร้างในระยะที่สาม อันเป็นระยะที่การบริหารงานภาครัฐไทยจะเปลี่ยนเป็นการ บริหารงานภายใต้ฐานภารกิจหน้าที่ และกระทรวง รวมทั้งกรม และสำนักงานต่าง ๆ จะเป็นกลไก ของการบริหารงานฐานภารกิจ (ไม่ใช่ให้การจัดตั้งกลุ่มภารกิจเป็นกลไกของกระทรวงดังเช่นที่เป็นอยู่ ในปัจจุบัน)

ระยะที่สาม : ระยะของการทำให้รัฐเป็นนิติบุคคลโดยให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็น การบริหารงานภายใต้ฐานภารกิจของรัฐ

การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในระยะที่สอง ได้ส่งผลให้ส่วน ราชการระดับกรมลดความสำคัญลงไป โดยกลุ่มภารกิจจะกลายเป็นกลไกสำคัญซึ่งทำหน้าที่แทนกรม ที่มีมาแต่เดิม รวมไปถึงในมิติด้านงบประมาณได้มีการปรับเปลี่ยนไป โดยกำหนดให้มีการจัดทำระบบ งบประมาณในฐานะกระทรวงแทน สำหรับการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐในระยะที่สาม

นี้ จะเป็นการดำเนินการสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง โดยกำหนดให้รัฐ (State) เท่านั้นที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ในขณะที่ได้ดำเนินการสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงลงนี้ ให้มีการปรับโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ ให้เข้าสู่ระบบการบริหารงานตามภารกิจ (Government by functions) โดยสมบูรณ์เหมือนกับนานาอารยประเทศ กล่าวคือ กำหนดให้มีการปรับปรุงโครงสร้าง และระบบการจัดทำงบประมาณให้เป็นฐานของภารกิจ มิใช่ฐานกระทรวงดังเช่นในระยะที่สอง อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การบริการงานตามภารกิจมีจุดเน้นที่ชัดเจนตามประเด็นยุทธศาสตร์ หรือแนวทางการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น ก็อาจมีการจัดตั้ง “กลุ่มภารกิจย่อย (Sub-function)” ขึ้นภายใต้กลุ่มภารกิจหลักได้ตามความจำเป็น

การดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐในระยะที่สามนี้ จะช่วยให้การบริหารงานภาครัฐมีความคล่องตัวเป็นอย่างยิ่ง เพราะรัฐบาลแต่ละชุด ซึ่งโดยหลักการแล้วควรจะถูกกำหนดขึ้นมาบริหารประเทศอย่างชอบธรรมตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย จะสามารถพิจารณาเพื่อปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐให้สอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา และประการสำคัญ การบริหารงานภาครัฐในลักษณะนี้ จะทำให้การทำงานของภาครัฐมีความเป็นเอกภาพ และมีการประสานงานที่ดี โดยจะไม่มีลักษณะการบริหารงานในลักษณะรวมศูนย์แบบแตกกระจาย (Fragmented centralism) ดังเช่นในปัจจุบันอีกต่อไป รวมไปถึงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ และการจัดทำงบประมาณ จะมีลักษณะที่มีการบูรณาการและครอบคลุมมิติปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง

เพราะฉะนั้น การดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐในระยะที่สามนี้จะส่งผลทำให้โครงสร้างการบริหารงานภาครัฐประกอบไปด้วยโครงสร้างที่สำคัญสองระดับ อันได้แก่

- กลุ่มภารกิจหลัก (Function)
- กลุ่มภารกิจย่อย (Sub-function)

การบริหารประเทศจากฐานภารกิจ และภารกิจย่อยนี้ รัฐบาลควรมีขอบอำนาจในการพิจารณาจัดตั้ง เปลี่ยนรูป ยกเลิก หรือควบรวมกระทรวงต่าง ๆ เข้าด้วยกัน และการจัดตั้งองค์กรเพื่อการบริหารงานภาครัฐ รัฐบาลสามารถดำเนินการ และควรดำเนินการได้ในหลายรูปแบบ ได้แก่

กระทรวง, ทบวง, กรม, สำนักงาน, คณะกรรมการ, องค์การ, สถาบัน, ศูนย์, หน่วย
 ประสานงาน ฯลฯ ซึ่งทั้งหมดจะต้องไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐในการ
 บริหารงานสาธารณะ

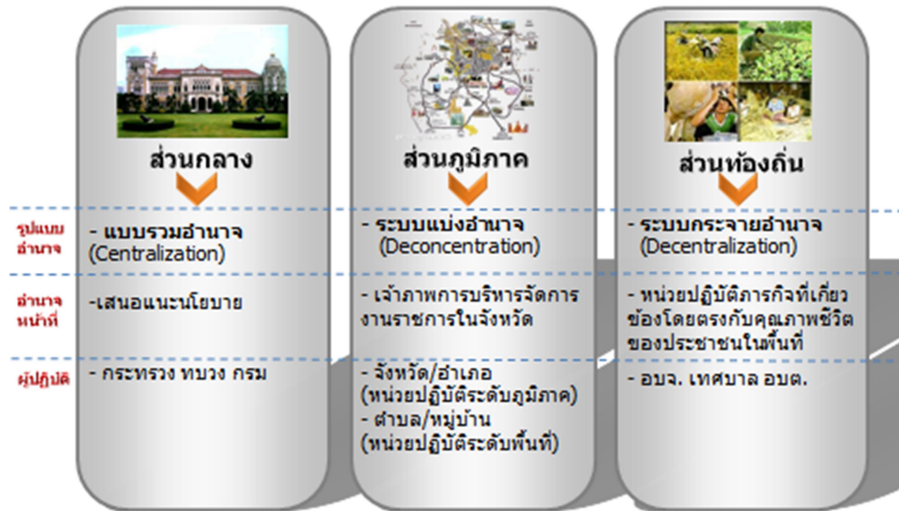
อนึ่ง องค์การและสำนักงานที่มีลักษณะเป็นนิติบุคคล รัฐควรดำเนินการจัดตั้งได้ใน
 ขอบอำนาจรัฐซึ่งดำเนินกิจกรรมในเชิงพาณิชย์ (Commercial activities) ตัวอย่างเช่น รัฐวิสาหกิจ
 องค์การมหาชน บริษัท บริษัทการพัฒนา องค์การของรัฐที่ทำหน้าที่พิเศษ เป็นต้น ซึ่งรัฐจำเป็นต้องมี
 กระบวนการบริหารจัดการที่แยกออกจากการบริหารงานภาครัฐที่เป็นปกติโดยทั่วไป

แนวคิด ความสำคัญและรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินที่แบ่งเป็นราชการ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แนวโน้มและความเปลี่ยนแปลงในการบริหาร ปกครองนอกศูนย์กลาง

โดยที่โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย แบ่งเป็น การบริหารราชการ
 ส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยการบริหาร
 ราชการส่วนกลาง เป็นการบริหารราชการแบบรวมอำนาจ (Centralization) ประกอบไปด้วยรัฐบาล
 หรือคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่บริหารประเทศโดยการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ มีอำนาจ
 และใช้อำนาจเพื่อการบริหารและจัดการให้เป็นไปตามนโยบายมีกำหนด มีกระทรวง ทบวง กรม ซึ่ง
 ถือเป็นกลไกของรัฐบาลทำหน้าที่นำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จะ
 เป็นการบริหารราชการตามระบบแบ่งอำนาจ (Deconcentration) โดยรับมอบหมายภารกิจและ
 อำนาจหน้าที่บางอย่างจากราชการส่วนกลางเพื่อนำไปปฏิบัติในพื้นที่ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานเกี่ยวกับ
 การรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยในสังคม มีจังหวัด/อำเภอ เป็นหน่วยปฏิบัติในระดับ
 ภูมิภาค มีตำบล และหมู่บ้านเป็นหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการ
 บริหารจัดการตามระบบกระจายอำนาจ (Decentralization) จากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชน
 มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่างๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยเฉพาะ
 หน้าที่เกี่ยวกับการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและการบริการสาธารณะมีพื้นที่รับผิดชอบ
 ที่แน่นอน มีผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจจะได้รับความเห็นชอบจาก
 สภาท้องถิ่นมีข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ และมีงบประมาณของตนเอง

แผนภาพที่ 2 - 2 แนวทางการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

แนวทางการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น



ที่มา : รายงานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เรื่อง การศึกษารูปแบบการบริหารงานและการบูรณาการเชิงพื้นที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น,๒๕๕๘

จากโครงสร้างระบบการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว ได้นำหลักความสัมพันธ์ในเชิงกฎหมายปกครองและหลักความสัมพันธ์ในเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มากำหนดบทบาทหรือภารกิจหลัก โดยราชการบริหารส่วนกลาง จะเน้นการเป็นผู้กำหนดนโยบาย ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเน้นการเป็น โฆษกกลาง หรือการเป็นผู้ประสานงานและเจ้าภาพในการบริหารจัดการงานราชการในจังหวัด ส่วนราชการส่วนท้องถิ่น จะเน้นการเป็นผู้ปฏิบัติในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่

แผนภาพที่ 2-3 ความสัมพันธ์เชิงภารกิจราชการส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค-ส่วนท้องถิ่น



ความสัมพันธ์เชิงภารกิจราชการส่วนกลาง – ส่วนภูมิภาค – ส่วนท้องถิ่น

ที่มา : รายงานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เรื่อง การศึกษารูปแบบการบริหารงานและการบูรณาการเชิงพื้นที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น,๒๕๕๘

ตารางที่ 2 - ๔ ตารางสรุปแนวทางการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นได้ ดังนี้

ราชการบริหารส่วนกลาง	ราชการบริหารส่วนภูมิภาค		ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น
	กระทรวง/กรม	จังหวัด	
ด้านการบริหาร 1. กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์เป้าหมาย งบประมาณของหน่วยงาน 2. จัดสรรเป้าหมาย ผลผลิต บุคคล งบประมาณ 3. อำนาจการ ส่งเสริม สนับสนุน และติดตาม ประเมินผลส่วนราชการส่วนกลาง/ ส่วนภูมิภาค	1. การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ระดับชาติ ความต้องการและศักยภาพของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด รวมถึงตลอดถึงความพร้อมของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน 2. กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย งบประมาณของจังหวัด โดยสนองตอบเป้าหมายของชาติ กลุ่มจังหวัด กระทรวง กรม และความ ต้องการของท้องถิ่น 3. อำนาจการ ส่งเสริม สนับสนุน และติดตาม ประเมินผลหน่วยงานในจังหวัด/ท้องถิ่น <i>(ประมวลจาก พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการ</i>		1.วางแผนกลยุทธ์การพัฒนาของท้องถิ่น




ราชการบริหาร ส่วนกลาง	ราชการบริหารส่วนภูมิภาค		ราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่น
กระทรวง/กรม	จังหวัด	อำเภอ	
	แผ่นดินฯ)		

ตารางที่ 2 - ๔ ตารางสรุปแนวทางการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นได้ ดังนี้ (ต่อ)

ราชการบริหาร ส่วนกลาง	ราชการบริหารส่วนภูมิภาค		ราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่น
กระทรวง/กรม	จังหวัด	อำเภอ	
<p>ด้านการกำกับดูแล</p> <p>1. ดำเนินการยก ร่าง ปรับปรุง กฎหมาย ระเบียบ คู่มือ ที่เกี่ยวข้อง กับ มาตรฐาน และ หลักประกันการ บริการสาธารณะ</p> <p>2. อำนวยการ กำกับ ดูแล ให้เกิด การปฏิบัติตาม กฎหมาย ระเบียบ คู่มือดังกล่าว</p>	<p>1. การรักษาและบังคับใช้ กฎหมายให้เกิดความเรียบร้อย และเป็นธรรมในสังคม</p> <p>2. กำหนดแนวทาง วิธีการ ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับ มาตรฐานและหลักประกันการ บริการประชาชนในจังหวัด</p> <p>3. อำนวยการ กำกับดูแลให้ หน่วยงานในจังหวัด ปฏิบัติ ตามกฎหมาย ระเบียบ และ คู่มือ (ประมวลจาก พ.ร.บ. ระเบียบ บริหารราชการแผ่นดินฯ)</p>	<p>อำนวยการ กำกับดูแล อปท. องค์กรชุมชน และ หน่วยธุรกิจ ในอำเภอ ตามกฎหมาย ระเบียบ และคู่มือเพื่อให้ระบบ การจัดบริการประชาชน เป็นไปตามมาตรฐานและ หลักประกันการ ให้บริการ (ประมวลจาก พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการ แผ่นดินฯ)</p>	
ด้านการส่งเสริม			

ราชการบริหาร ส่วนกลาง	ราชการบริหารส่วนภูมิภาค		ราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่น
	กระทรวง/กรม	จังหวัด	
สนับสนุน 1. ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม เทคโนโลยีของภาคธุรกิจ ในภูมิภาค โดยใช้ มา ต ร ก า ร ระดับชาติ เช่น มาตรการด้านภาษี การเงิน การตลาด 2. การค้นคว้าวิจัย ความ สัม พันธ์ ระหว่างประเทศ	1. การส่งเสริมอุดหนุนและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม 2. ส่งเสริมการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรชุมชนและองค์กรธุรกิจเอกชนในจังหวัด โดยใช้ กลไก การวางแผน ยุทธศาสตร์ การประสานงาน การให้ข้อมูลข่าวสาร การสนับสนุนทางวิชาการ งบประมาณ บุคลากร เครื่องมือและเทคโนโลยีในจังหวัด	1. ส่งเสริมสนับสนุน และพัฒนาขีดความสามารถของ อปท. องค์กรชุมชน และองค์กรธุรกิจเอกชนในอำเภอ โดยใช้กลไกการประสานงาน การให้ข้อมูลข่าวสาร การสนับสนุนทางวิชาการ งบประมาณ บุคลากร เครื่องมือและเทคโนโลยีของอำเภอและจังหวัด 2. ประสานกับ อปท. และชุมชนในการจัดทำแผนชุมชน <i>(ประมวลจาก พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ)</i>	

ตารางที่ 2 - ๔ ตารางสรุปแนวทางการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นได้ ดังนี้ (ต่อ)

ราชการบริหาร ส่วนกลาง	ราชการบริหารส่วนภูมิภาค		ราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่น
	กระทรวง/กรม	จังหวัด	
ด้านการปฏิบัติการ 1. จัด บริการ สาธารณะ และ ดำเนินกิจกรรมอันเป็น สาธารณะ ป ร ะ โย ช น์ ระดับชาติ เช่น	1. การปฏิบัติตามภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในระดับจังหวัด 2. การคุ้มครอง ป้องกัน และช่วยเหลือประชาชน	1. การจัดให้มีการบริการร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐในรูปของศูนย์บริการร่วมระดับอำเภอ 2. การจัดบริการตาม	1. ดำเนินการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นที่เกี่ยวกับ <ul style="list-style-type: none">  การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน  การส่งเสริมคุณภาพชีวิต  การจัดระเบียบ ชุมชน/สังคม และ การ

ราชการบริหาร ส่วนกลาง	ราชการบริหารส่วนภูมิภาค		ราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่น
กระทรวง/กรม	จังหวัด	อำเภอ	
การป้องกัน ประเทศ ความ สงบเรียบร้อยและ ความยุติธรรม 2. ดำเนินการอื่น ๆ ตาม ที่ รัฐ บาล มอบหมาย	และชุมชนที่ด้อยโอกาสให้ ได้รับความเป็นธรรมทั้ง ด้านเศรษฐกิจ และสังคม ในการดำรงชีวิตอย่าง พอเพียง 3. จัดกิจกรรมและดำเนินกิจกรรม อันเป็นสาธารณประโยชน์ ในระดับจังหวัดให้ประชาชน เข้าถึงอย่างเสมอหน้า รวดเร็วและมีคุณภาพ โดย บริการดังกล่าวมิได้อยู่ใน อำนาจหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น 4. กสมสงทกมธัฒมีอกทกค ธูรทจอกทมและสร้งการบูรณภ การของภาคส่วนต่าง ๆ ในการ ปฏิบัติกสมแก้ไขปัญหหรือการ พัฒนภจังหวัด (ประมวลจากพรบระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน)	นโยบายและการ จัดบริการอื่น ๆ ตามที่จังหวัดและ รัฐบาลมอบหมาย (ประมวลจาก พ.ร.บ. ระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดินฯ) 3. การปฏิบัติตาม ที่พระราชบัญญัติ ต่าง ๆ กำหนด	รักษาความสงบ ⊖การวางแผนก่อสร้าง ลงทุนพาณิชย์กรรมและการ ท่องเที่ยว ⊖การบริหารจัดการและ การอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ⊕การดำเนินการเกี่ยวกับ ศิลปะวัฒนธรรมจารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น 2. การจัดทำแผนพัฒนา ท้องถิ่นที่สอดคล้องกับ แผนพัฒนาจังหวัด 3. การแก้ไขปัญหาที่เกิดใน พื้นที่รับผิดชอบ 4. การพัฒนาคนในท้องถิ่น (ประมวลจาก พ.ร.บ.องค์การ บริหารส่วนจังหวัดฯ พ.ร.บ. สภาตำบลฯ พ.ร.บ.เทศบาล ฯและพ.ร.บ.ขั้นตอนการ กระจายอำนาจ)

ที่มา : รายงานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เรื่อง การศึกษารูปแบบการ
บริหารงานและการบูรณาการเชิงพื้นที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วน
ท้องถิ่น, ๒๕๕๘

หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหลักการ
ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชน มาเป็นกรอบในการ
กำหนดนโยบาย โดยยึดหลักการและสาระสำคัญ ๓ ด้าน คือ

๑) ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และความมั่นคงของชาติเอาไว้ได้ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่น ภายใต้ระบบประชาธิปไตย

๒) ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยรัฐต้องจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนและเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยปรับลดบทบาทภารกิจและลดการกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางราชการบริหารส่วนภูมิภาค และเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบในการกิจกรรมภาค โดยพิจารณาในยุทธศาสตร์เชิงรุกมากกว่าเชิงรับในระดับชาติมากขึ้น และภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะดำเนินการได้ และให้การสนับสนุนส่งเสริมด้านเทคนิค วิชาการ กำหนดมาตรฐานและตรวจสอบติดตามประเมินผล

๓) ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอิสระมากขึ้นลดการกำกับดูแล การดำเนินมีความคุณภาพมาตรฐาน การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคม และชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่างๆ รวมทั้งร่วมตรวจสอบติดตามประเมินผล และสุดท้ายประชาชนต้องมีคุณภาพชีวิตที่ดีและทั่วถึงมากขึ้น

การศึกษากรณีตัวอย่างการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นระบบที่ดีของต่างประเทศ

1. ประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่อยู่ในทวีปเอเชีย มีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว และปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา มีองค์พระจักรพรรดิทรงเป็นพระประมุข โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำในการบริหารประเทศ เช่นเดียวกับประเทศไทย

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีหมู่เกาะเป็นจำนวนมากเกือบ 4,000 เกาะ โดยมีเกาะใหญ่ที่มีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก 4 เกาะ คือ เกาะฮอนชู ซึ่งมีขนาดใหญ่ที่สุด เกาะฮอกไกโด เกาะกิวชู และเกาะชิโกกุมีประชากรประมาณ 130 ล้านคน นับว่ามีจำนวนประชากรมากที่สุดเป็นอันดับที่ 10 ของโลก ประชากรประมาณ 2 ใน 3 ของประเทศอาศัยอยู่ที่เกาะฮอนชู

และเกือบครึ่งหนึ่งของประชากรที่อาศัยอยู่ที่เกาะฮอนชู กระจุกตัวอาศัยอยู่ในแถบ 3 มหานคร ส่วนภาพรวมทั้งประเทศพบว่า ชาวญี่ปุ่นประมาณ 80% อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีความเป็นเมือง ส่งผลทำให้เกิดความตึงเครียดและใส่ใจต่อการพัฒนาเมืองเป็นอย่างมาก ทำให้ที่ดินในประเทศมีราคาสูงมาก

ญี่ปุ่นจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากฝรั่งเศสและไทย ที่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาครวมอยู่ด้วย (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546: 190) รายละเอียดของการบริหารราชการแต่ละส่วนของญี่ปุ่นมีดังนี้

การบริหารราชการส่วนกลาง

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภา มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำในการบริหารประเทศ รัฐสภาเป็นระบบ 2 สภา ประกอบด้วยวุฒิสภา (House of Councilor) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative)

วุฒิสภามีจำนวนสมาชิกทั้งหมด 242 คน โดยจำนวน 144 คน มาจากการเลือกตั้งที่ให้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งมีทั้งหมด 47 จังหวัด อีก 98 คน มาจากการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อที่ใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 6 ปี

สภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 480 คน โดยมาจากการเลือกตั้งแบบเขตละ 1 คน จำนวน 300 คน อีก 180 คน มาจากการเลือกตั้งในระบบสัดส่วน มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

ฝ่ายบริหาร มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า ซึ่งมาจากหัวหน้าพรรคเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศร่วมกับคณะรัฐมนตรี ดูแลรับผิดชอบกระทรวงและหน่วยงานต่างๆที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวงทั้งหมด 11 กระทรวง

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

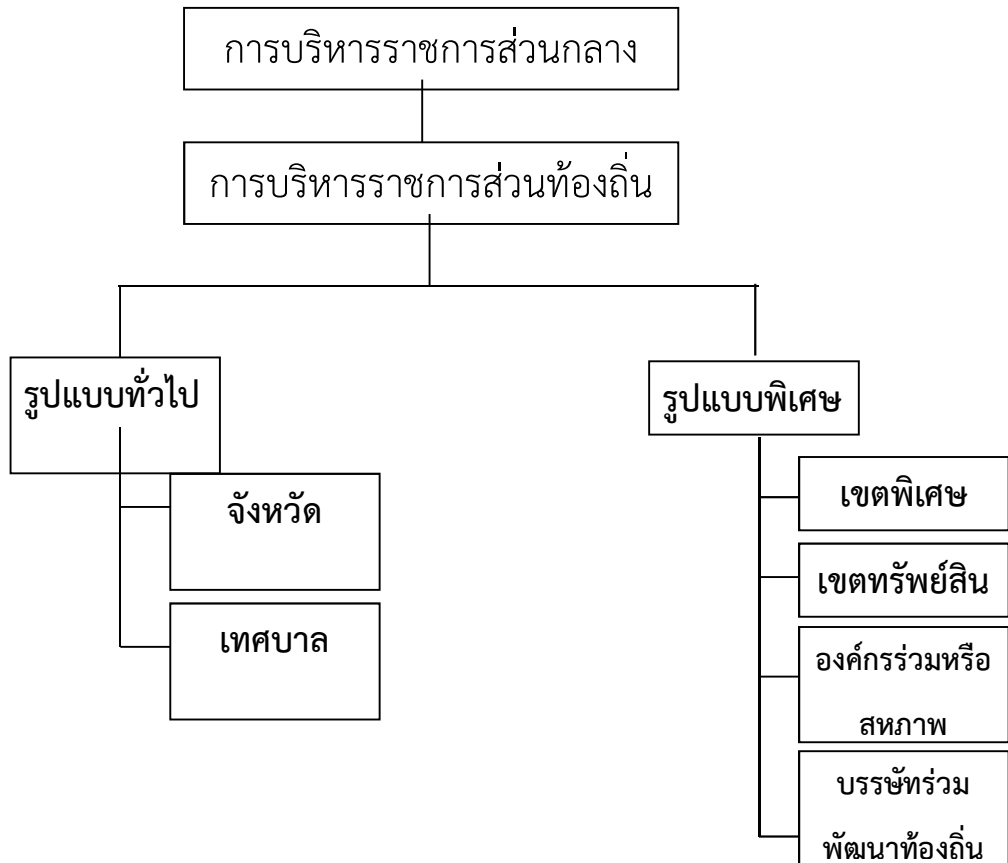
การปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1947 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นโดยคณะผู้ยึดครองของสหรัฐฯ ที่เข้ามาจัดระเบียบทางการเมือง การบริหาร และระบบเศรษฐกิจ หลังจากญี่ปุ่นพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ 2 ให้กับฝ่ายสัมพันธมิตร

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ บัญญัติให้การปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของระบบการปกครองของรัฐ และยังมีกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น

เป็นการเฉพาะอีกด้วยคือ กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ซึ่งประกาศใช้ในปีเดียวกับรัฐธรรมนูญ

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ รูปแบบทั่วไป และรูปแบบพิเศษ ปรากฏตามภาพ และมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2 - ๔ โครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น



ที่มา : <http://www.lrct.go.th/th>

1. รูปแบบทั่วไป กฎหมายปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น จัดระดับชั้นการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นออกเป็น 2 ชั้น (Two-Tier System) คือ ระดับบน (Upper Tier) ได้แก่ จังหวัด (Prefecture) และ ระดับล่าง (Lower Tier) ได้แก่ เทศบาล (Municipal) จึงมีผลทำให้จังหวัดมีพื้นที่ในการดำเนินงานครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลทั้งหมดที่ขึ้นตรงต่อจังหวัด

อย่างไรก็ตาม จังหวัดและเทศบาลมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เท่าเทียมกัน ไม่ได้หมายความว่าเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้สังกัดจังหวัด ดังนั้นจังหวัดจึงมีอำนาจเพียงให้คำแนะนำและแนวทางแก่เทศบาลเท่านั้น ไม่สามารถใช้อำนาจสั่งการเทศบาลได้ รายละเอียดของจังหวัดและเทศบาลมีดังนี้

- จังหวัด : จังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 47 แห่ง แต่มีชื่อเรียกที่แตกต่างกันถึง 4 ชื่อคือ

1.1 โทะ (To) ซึ่งมีเพียงจังหวัดเดียวคือ กรุงโตเกียว และด้วยความที่เป็นเมืองหลวง จึงถูกเรียกขานในอีกชื่อหนึ่งว่า มหานครโตเกียว (Tokyo Metropolis) อีกทั้งยังมีโครงสร้างที่แตกต่างจากจังหวัดอื่นๆคือ ภายในมหานครโตเกียวยังมีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า เขตพิเศษ (Special Ward) จำนวน 23 แห่ง

1.2 โด (Do) มี 1 จังหวัด คือ ฮอกไกโด ซึ่งอยู่เหนือสุดของประเทศและพัฒนาน้อยที่สุดในบรรดาจังหวัดทั้งหมด

1.3 ฟุ (Fu) เป็นจังหวัดที่มีความเป็นเมืองสูง มี 2 จังหวัดคือ เกียวโต และโอซากา

1.4 เคง (Ken) เป็นจังหวัดซึ่งมีสภาพเป็นพื้นที่ชนบทส่วนใหญ่ มีทั้งหมด 43 จังหวัด อย่างไรก็ตาม ทุกจังหวัด ยกเว้น โตเกียว ซึ่งเป็นเมืองหลวง ต่างก็มีสถานะทางกฎหมาย โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ไม่ต่างกัน รายละเอียดมีดังนี้

ฝ่ายนิติบัญญัติ

ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตพื้นที่ ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี จำนวนสมาชิกสภาในแต่ละจังหวัดขึ้นอยู่กับขนาดของประชากรอยู่ระหว่าง 40-120 คน สมาชิกสภาาร่วมกันคัดเลือกสมาชิกด้วยตนเองเพื่อดำรงตำแหน่งประธานสภาจังหวัดและรองประธานสภาจังหวัด มีสมัยประชุมปีละ 4 สมัย

สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) การออก การเปลี่ยนแปลง ตลอดจนการยกเลิกข้อบัญญัติจังหวัด
- (2) การพิจารณาและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอ
- (3) การพิจารณาและกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอัตราภาษีของท้องถิ่นค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับต่างๆ
- (4) การอนุมัติสัญญาจัดซื้อและยกเลิกทรัพย์สิน
- (5) การตรวจสอบบัญชีของจังหวัด
- (6) การพิจารณาข้อเรียกร้องของประชาชนภายในเขตจังหวัด
- (7) การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การยื่นญัตติ ตลอดจนการยื่นญัตติเพื่อเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารให้พ้นจากตำแหน่ง

ฝ่ายบริหาร

หัวหน้าฝ่ายบริหารคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี สามารถแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติงานได้ โดยต้องให้สภาจังหวัดให้การรับรองก่อนเข้ารับตำแหน่ง

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด มีดังนี้

- (1) บริหารงานของจังหวัดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้
- (2) เสนอร่างกฎหมายต่างๆเพื่อให้สภาจังหวัดพิจารณา
- (3) เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้สภาจังหวัดอนุมัติและบริหารงบประมาณตามที่ได้รับอนุมัติอย่างมีประสิทธิภาพ
- (4) จัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม และค่าปรับต่างๆ
- (5) ควบคุมดูแลบัญชีการเงิน
- (6) อนุมัติสัญญา จัดตั้ง บริหารกิจการสาธารณะและยุบเลิกกิจการสาธารณะ
- (7) แต่งตั้งและปลดรองผู้ว่าราชการจังหวัด
- (8) แต่งตั้งและบริหารเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น
- (9) อำนาจในการยุบสภาจังหวัด
- (10) อำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนรัฐบาลกลางเพื่อดำเนินกิจการบางอย่างแทนให้สำเร็จลุล่วงตามกฎหมายระเบียบและแนวทางที่รัฐบาลกลางวางไว้

อำนาจหน้าที่ของจังหวัด มีดังนี้

- (1) กิจการตำรวจ บริหารงานโดยคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ
- (2) การควบคุมดูแลโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การวางผังเมือง ถนนทางหลวง แม่น้ำ เคาะชุมชน
- (3) บริหารจัดการโรงเรียนมัธยมปลาย การจัดสรรเงินเดือนและสวัสดิการของครู
- (4) สวัสดิการสังคม ได้แก่ สวัสดิการเด็ก สวัสดิการผู้สูงอายุ
- (5) การสาธารณสุขและอนามัย
- (6) การพาณิชย์และการอุตสาหกรรม เช่น การสร้างศูนย์อุตสาหกรรมเพื่อดึงดูดการลงทุน

- **เทศบาล** : เทศบาล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง มีจำนวนกว่า 3,200 แห่ง แบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ เทศบาลนคร (City/Shi) เทศบาลเมือง (Town/Machi or Cho) และ เทศบาลหมู่บ้าน (Village/Mura or Son)

เทศบาลนคร ต้องมีประชากรไม่ต่ำกว่า 50,000 คน มีที่พำอาศัยอยู่ในใจกลางเมืองไม่ต่ำกว่า 60% ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการค้า การพาณิชย์ การอุตสาหกรรมและกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับเมือง ส่วนพื้นที่ใดมีประชากรต่ำกว่า 50,000 คน ให้จัดตั้งเป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลหมู่บ้าน

หากเทศบาลนครใดมีประชากรมากกว่า 50,000 คนขึ้นไป จะได้รับการยกฐานะให้เป็นเทศบาลนครพิเศษ หรือเทศบาลมหานคร (Designate City) ตามมติของคณะรัฐมนตรีซึ่งจะมีสถานะ

พิเศษเหนือกว่าเทศบาลนครทั่วไป โดยจะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการต่างๆอย่างกว้างขวางไม่ต่างจากจังหวัด

เทศบาลนครพิเศษนี้มีทั้งหมด 12 แห่ง ได้แก่ โอซากา (Osaka) นาโงย่า (Nagoya) เกียวโต (Kyoto) โยโกฮามา (Yokohama) โกเบ (Kobe) กิตายูชู (Kitayushu) ซัปโปโร (Supporo) คาวาซากิ (Kawasaki) ฟูกูโอกะ (Fukuoka) ฮิโรชิม่า (Hiroshima) เซนได (Sendai) และชิบะ (chiba)

โครงสร้างของเทศบาล แบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายคือ นิติบัญญัติและบริหารรายละเอียดมีดังนี้

ฝ่ายนิติบัญญัติ

ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาเทศบาล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลแตกต่างกันตามระดับและขนาดของประชากร โดยเทศบาลนครจะมีจำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง 30-100 คน เทศบาลเมืองและหมู่บ้านจะมีจำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง 12-30 คน

อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลมีดังนี้

- (1) การออก การเปลี่ยนแปลง ตลอดจนการยกเลิกข้อบัญญัติเทศบาล
- (2) การพิจารณาและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอ
- (3) การพิจารณาและกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอัตราภาษีของท้องถิ่น ค่าธรรมเนียม

ค่าใบอนุญาตและค่าปรับต่างๆ

- (4) การอนุมัติสัญญาจัดซื้อและยกเลิกทรัพย์สิน

- (5) การตรวจสอบบัญชีของเทศบาล

- (6) การพิจารณาข้อเรียกร้องของประชาชนภายในเขตเทศบาล

(7) การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ด้วยวิธีการต่างๆ เช่นการตั้งกระทู้ถาม การยื่นญัตติ ตลอดจนการยื่นญัตติเพื่อเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารให้พ้นจากตำแหน่ง

ฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหาร มีนายกเทศมนตรี (Mayor) เป็นหัวหน้ามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาเทศบาล มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี มีดังนี้

- (1) บริหารงานของเทศบาลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

- (2) เสนอร่างกฎหมายต่างๆ เพื่อให้สภาเทศบาลพิจารณา

(3) เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้สภาเทศบาลอนุมัติและบริหารงบประมาณตามที่ได้รับอนุมัติอย่างมีประสิทธิภาพ

- (4) จัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมและค่าปรับต่างๆ
- (5) ควบคุมดูแลบัญชีการเงิน
- (6) อนุมัติสัญญา จัดตั้ง บริหารกิจการสาธารณะและยุบเลิกกิจการสาธารณะ
- (7) แต่งตั้งและปลดรองนายกเทศมนตรี
- (8) แต่งตั้งและบริหารเจ้าหน้าที่ของเทศบาล
- (9) อำนาจในการยุบสภาเทศบาล
- (10) อำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนรัฐบาลกลางเพื่อดำเนินกิจการบางอย่างแทนสำเร็จลุล่วงตามกฎหมายระเบียบและแนวทางที่รัฐบาลกลางวางไว้

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลมีดังนี้

(1) ให้บริการเกี่ยวข้องกับธุรกิจประจำวัน เช่น การจดทะเบียนครอบครัวและผู้อยู่อาศัย รวมทั้งการออกเอกสารรับรองต่างๆ

(2) การจัดบริการทางด้านสาธารณสุขและความปลอดภัย และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เช่น การดับเพลิง การจัดเก็บขยะมูลฝอยและกำจัดสิ่งโสโครก การจัดให้มีน้ำประปาและสวนสาธารณะ

(3) การดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาเมือง เช่น การวางผังเมือง การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวง และงานที่เกี่ยวข้องกับแม่น้ำ

(4) การดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารงานและการจัดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ รวมทั้งศาลาประชาชน สถานรับเลี้ยงเด็ก โรงเรียนประถมศึกษา และมัธยมต้น และห้องสมุด

- รูปแบบพิเศษ

นอกจากจังหวัดและเทศบาลแล้ว ญี่ปุ่นยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีก 4 ประเภทคือ

เขตพิเศษ (Special Ward) การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนี้มีเฉพาะในโตเกียวเท่านั้น เนื่องจากเป็นจังหวัดซึ่งเป็นที่ตั้งของเมืองหลวง จึงมีความจำเป็นจะต้องจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีลักษณะคล้ายกับเทศบาล จำนวน 23 แห่ง โดยมีนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

เขตทรัพย์สิน (Property Ward) เขตทรัพย์สินจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลทรัพย์สินร่วมที่เกิดจากการรวมตัวกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง

องค์กรร่วมหรือสหภาพ (Joint Local Development Corporation) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งร่วมกันจัดตั้งสหภาพขึ้นเพื่อให้ดำเนินการสาธารณะบางอย่างที่ท้องถิ่นขนาดเล็กทั้งหลายไม่สามารถจัดทำได้ด้วยตนเองเช่นกิจการเกี่ยวกับการกำจัดขยะ กิจการเกี่ยวกับอค์ศึภย กิจการเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ

2.2.4 บริษัทร่วมพัฒนาท้องถิ่น (Joint Local Development Corporation)
องค์กรนี้จัดตั้งขึ้นโดยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป
เพื่อดำเนินการพัฒนาต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเมือง

ประเทศสหรัฐอเมริกา

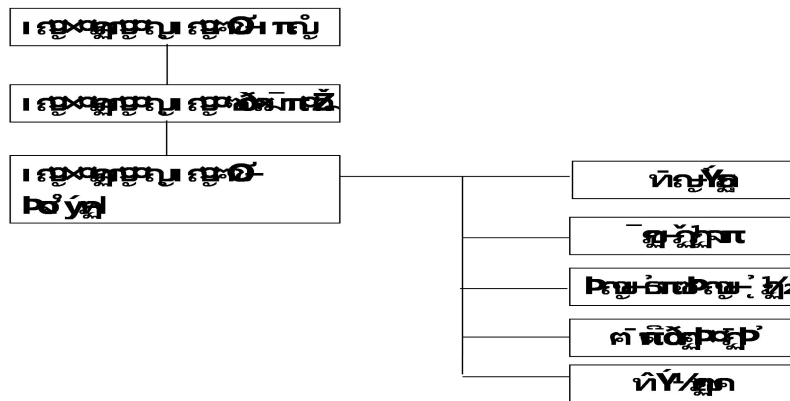
สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐรวม (Compound State) ประกอบด้วย 50 มลรัฐ มารวมตัวเป็นประเทศเดียวกันในรูปแบบของสหพันธรัฐ (Federation) แตกต่างจากฝรั่งเศสและอังกฤษ ซึ่งมีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว

แม้ว่าสหรัฐอเมริกาได้นำพื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบของแองโกล – แซกซอน ของอังกฤษมาใช้ อันเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Self Government) ที่ทำให้แต่ละท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกามีความเป็นอิสระ มีลักษณะเฉพาะของตนเอง และมีความเป็นตัวของตัวเอง แต่ก็มีลักษณะและรายละเอียดต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างกับอังกฤษค่อนข้างมากเลยทีเดียว

การจัดระบบการปกครองหรือระบบบริหารราชการแผ่นดินของสหรัฐอเมริกาจำแนกได้เป็น 3 ระดับ หรือแบ่งโครงสร้างออกเป็น 3 ส่วน (Three – Tier System) คือ ระดับชาติหรือระดับสหพันธรัฐหรือระบบบริหารราชการส่วนกลาง ระดับมลรัฐ ซึ่งอยู่กึ่งกลางระหว่างระดับชาติกับระดับท้องถิ่น แต่ไม่ใช่ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างที่ใช้อยู่ในรัฐเดี่ยวกันแบบฝรั่งเศส

เพราะสหรัฐอเมริกามีการแบ่งแยกระหว่างระบบบริหารราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน ไม่มีความสัมพันธ์กันโดยตรง และระดับล่างสุดคือ ระดับท้องถิ่นหรือระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นดังที่ปรากฏตามภาพที่ 2.3 ความสัมพันธ์เชิงภารกิจราชการส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค-ส่วนท้องถิ่น และมีรายละเอียดของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแต่ละระดับดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2 - ๕ โครงสร้างการบริหารราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา



ที่มา : <http://www.lrct.go.th/th>

การบริหารราชการส่วนกลาง

การบริหารงานในระดับชาติมีรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลสหพันธรัฐทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการปกครองทั่วทั้งประเทศ ภายใต้รูปแบบหรือระบบประธานาธิบดี ซึ่งสหรัฐอเมริกาเป็นแม่แบบของการปกครองรูปแบบนี้ โดยมีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ของอำนาจในลักษณะที่มีการแบ่งแยกอำนาจ 3 ฝ่ายออกจากกันอย่างชัดเจนเด็ดขาด คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ รายละเอียดมีดังนี้

ประธานาธิบดี (President)

ประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและเป็นประมุขของประเทศ มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากรูปแบบรัฐสภาตรงที่มีประธานาธิบดีเป็นผู้นำเดี่ยวแต่เพียงผู้เดียว

ส่วนรัฐมนตรีแต่ละคนมีฐานะเป็นเพียงเลขานุการหรือผู้ช่วยของประธานาธิบดีเท่านั้น สันสกฤตจากคำเรียกขานรัฐมนตรีว่า Secretary ไม่ใช่ Minister อย่างที่เรียกกันในรูปแบบรัฐสภา เช่น ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศเรียกว่า Secretary of State เป็นต้น ความรับผิดชอบทางการเมืองทั้งปวงจึงอยู่ที่ตัวประธานาธิบดีแต่เพียงผู้เดียว ไม่ใช่การรับผิดชอบร่วมกันหรือเป็นองค์คณะอย่างที่เป็นอย่างอยู่ในรูปแบบรัฐสภา

รัฐมนตรี (Secretary)

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า รูปแบบประธานาธิบดี อำนาจและความรับผิดชอบรวมศูนย์อยู่ที่ตัวประธานาธิบดี รัฐมนตรีแต่ละกระทรวงมีสถานะเป็นเพียงเลขานุการ (Secretary) หรือผู้ช่วยงานของประธานาธิบดีประจำกระทรวงต่าง ๆ ที่ประธานาธิบดีมอบหมายให้ไปดูแลเท่านั้น

ระบบบริหารราชการส่วนกลางมีรัฐสภาหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า สภาคองเกรส (Congress) ประกอบด้วยสมาชิก 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรหรือสภาล่าง และวุฒิสภาหรือสภาสูง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงเช่นเดียวกัน และมีศาลสูง (Supreme Court) ทำหน้าที่ฝ่ายตุลาการในกรณีที่มีการอุทธรณ์มาจากศาลอุทธรณ์

การบริหารราชการระดับมลรัฐ

มลรัฐ (State Government) ของสหรัฐอเมริกาทั้งหมด 50 มลรัฐ ซึ่งแต่ละมลรัฐต่างก็มีรัฐธรรมนูญของมลรัฐที่แตกต่างจากมลรัฐอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม รูปแบบการปกครองในมลรัฐจะแยกอำนาจในการปกครองออกเป็น 3 ฝ่ายเช่นเดียวกับการปกครองในระดับสหพันธรัฐหรือส่วนกลาง คือ ฝ่ายบริหารนำโดยผู้ว่าการมลรัฐ (Governor) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนฝ่ายนิติบัญญัติ ทำหน้าที่ในการออกกฎหมายต่าง ๆ ตลอดจนการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นเดียวกัน และฝ่ายตุลาการ ทำหน้าที่ในการตัดสินคดีความต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในมลรัฐ

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกามีรูปแบบที่แตกต่างหลากหลายมากเมื่อเทียบกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศแถบยุโรป ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งมาจากการที่สหรัฐอเมริกาเป็นรัฐรวมหรือสหพันธรัฐ ที่รัฐต่าง ๆ ทั้งหมด 50 รัฐมารวมตัวกัน

แต่การมารวมตัวกันนั้น แต่ละรัฐยังคงมีความเป็นอิสระ มีความเป็นตัวของตัวเอง ของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของตน มีผลทำให้ในแต่ละรัฐมีรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างจากรัฐอื่น ๆ จนกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาเป็นผลผลิตของรัฐบาลมลรัฐ กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นขึ้นอยู่กับแต่ละมลรัฐว่าเป็นอย่างไร ทำให้มลรัฐมีอำนาจในการกำหนดรูปแบบ ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการยุบเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายละเอียดของการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกามีดังนี้

เคาน์ตี (County)

หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับเคาน์ตี มีเกือบทุกมลรัฐ ยกเว้นหลุยส์เซียนา (Louisiana) ที่เรียกว่า แพริช (Parish) และอลาสก้า (Alaska) ที่ใช้คำว่า เบอโร (Borough) เดิมทีเคาน์ตีถูกจัดตั้งขึ้นเป็นแขนง หรือหน่วยงานที่สนับสนุนการทำงานของมลรัฐ

แต่ในเวลาต่อมาได้เปลี่ยนบทบาทกลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้บริการด้านต่าง ๆ แก่ท้องถิ่น การจัดตั้งเคาน์ตีจึงมาจากการริเริ่มและความต้องการของมลรัฐ มากกว่าการเรียกร้องหรือความต้องการของประชาชน ขอบเขตอำนาจหน้าที่และการดำรงอยู่หรือยุบเลิกจึงขึ้นอยู่กับความต้องการของมลรัฐ

อย่างไรก็ตาม ด้วยภารกิจที่มีเพิ่มมากขึ้นจากการถ่ายโอนมาจากมิวนิซิพอล (Municipal) ซึ่งมีขนาดพื้นที่เล็กกว่า ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่อย่างเคาน์ตีรับผิดชอบงานที่มีขอบเขตกว้างขวาง จึงมีผลทำให้เคาน์ตีความสำคัญมาก ๆ ยิ่งขึ้น

ปัจจุบัน สหรัฐอเมริกามีจำนวนเคาน์ตีทั้งหมด 3,077 แห่ง โดยเฉลี่ยมีเคาน์ตีในแต่ละมลรัฐ 66 แห่ง รัฐที่มีเคาน์ตีน้อยที่สุด คือ เดลาแวร์ (Delaware) มีเพียง 3 แห่ง ส่วนรัฐที่มีเคาน์ตีมากที่สุด คือ เท็กซัส (Texas) มีทั้งหมด 254 แห่ง ในแต่ละเคาน์ตีจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับรองลงมาคือ มิวนิซิพอล (Municipal) และทาวน์ และทาวน์ชิพ (Town and Township)

ขนาดของแต่ละเคาน์ตีมีความแตกต่างกันมาก เคาน์ตีที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ที่สุดมีเนื้อที่กว่า 245,000 ตารางกิโลเมตร นอร์ท สโลป เบอโร (North Slope Borough) มลรัฐอลาสก้า ส่วนเคาน์ตีที่มีพื้นที่เล็กที่สุดมีเนื้อที่เพียง 34 ตารางกิโลเมตร คาลาวาว เคาน์ตี (Kalawao County) ในมลรัฐฮาวายอิ (Hawaii)

อำนาจหน้าที่ของแต่ละเคาน์ตีแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละมลรัฐว่าเป็นอย่างไร แต่โดยหลักแล้ว หน้าที่ของเคาน์ตีได้แก่ งานด้านตุลาการ การรักษาความปลอดภัย การจัดการเลือกตั้ง การกำจัดขยะมูลฝอย การสาธารณสุข ห้องสมุด การจัดวิทยาลัยชุมชน การปกป้องคุ้มครองสถานะแวดล้อม

การจัดการองค์กรหรือรูปแบบการบริหารของเคาน์ตีนั้น ปัจจุบันเกือบ 80% ของเคาน์ตีทั้งหมดใช้รูปแบบคณะกรรมการ (Board of Commission) ซึ่งใช้กันมาอย่างยาวนาน รูปแบบนี้ประชาชนจะเลือกตั้งคณะกรรมการ ซึ่งมีตั้งแต่ 2 คนจนถึง 100 คน ขึ้นอยู่กับขนาดของเคาน์ตี คณะกรรมการนี้ทำหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เป็นผู้พิจารณาออกกฎหมายอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี บริหารงานภายในเขตเคาน์ตี ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของแผนกต่าง ๆ ตลอดจนมีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเพื่อประจำแผนกต่าง ๆ ของเคาน์ตี

ส่วนเคาน์ตีที่เหลือใช้รูปแบบการบริหารหลายรูปแบบ ซึ่งมาจากการพัฒนาปรับปรุงรูปแบบดั้งเดิม ดังนี้

(1) รูปแบบเคาน์ตี – ผู้จัดการ (County – Manager Model)

รูปแบบนี้คณะกรรมการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้จัดการมืออาชีพให้ปฏิบัติงานตามข้อกำหนดที่คณะกรรมการระบุไว้ ผู้จัดการมีหน้าที่เตรียมร่างงบประมาณ แต่งตั้งหัวหน้าแผนกเตรียมและนำเสนอนโยบายและโครงการ และบริหารงานประจำวัน รูปแบบนี้ใช้เคาน์ตีที่มีประชากรสูงถึง 1.7 ล้านคน เช่น แดด เคาน์ตี (Dad County) มลรัฐฟลอริดา (Florida)

(2) รูปแบบเคาน์ตี – ผู้บริหาร (County – Administrator Model)

รูปแบบนี้ใช้ในเคาน์ตีหลายแห่งมากกว่ารูปแบบแรก และมีความคล้ายคลึงรูปแบบแรก เว้นแต่ผู้บริหารไม่มีอำนาจแต่งตั้งและตรวจสอบหัวหน้าแผนก

(3) รูปแบบสภา – ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้ง (Council – Elected Executive Model)

รูปแบบนี้ประชาชนเลือกตั้งทั้งสมาชิกสภาเคาน์ตีและผู้บริหารของเคาน์ตีแยกออกจากกัน ทำให้มีการแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารออกจากกันเหมือนกับโครงสร้างของรัฐบาลและรัฐบาลกลาง

มิวนิซิพอล (Municipal)

มิวนิซิพอลในแต่ละแห่งมีโครงสร้างหรือรูปแบบที่แตกต่างกัน สามารถแบ่งออกเป็น 5 รูปแบบด้วยกัน รายละเอียดมีดังนี้

(1) รูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (The Strong Mayor Form)

รูปแบบนี้จัดโครงสร้างเหมือนกับรัฐบาลกลาง โดยแบ่งแยกอำนาจชัดเจนระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้ง 2 ฝ่าย ผู้นำฝ่ายบริหารคือนายกเทศมนตรี (Mayor)

มีอำนาจมากทั้งในการแต่งตั้งและถอดถอนหัวหน้าแผนกต่าง ๆ เสนอแผนงบประมาณ นโยบายและแผนงาน ตลอดจนการตัดสินใจดำเนินงานต่าง ๆ โดยฝ่ายสภามีหน้าที่ในการพิจารณากฎหมาย ตรวจสอบและสอบสวนการทำงานของแผนกต่าง ๆ ตลอดจนการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร

(2) รูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งร่วมกับประธานเจ้าหน้าที่บริหาร (The Strong Mayor with Chief Administrative or Chief Executive Office)

รูปแบบนี้นายกเทศมนตรีได้รับความสนับสนุนและช่วยเหลือจากประธานเจ้าหน้าที่บริหาร (Chief Executive Office: CEO) ซึ่งมีอำนาจในการตรวจสอบการทำงานของหัวหน้าแผนกต่างๆ อย่างกว้างขวาง มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเตรียมร่างงบประมาณ การบริหารงานบุคคล

(3) รูปแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (The Weak Mayor Form)

รูปแบบนี้ประชาชนไม่เพียงเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกเทศมนตรีเท่านั้น แต่ยังเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในตำแหน่งหรือแผนกต่างๆ อีกด้วย ด้วยเหตุนี้ ทำให้นายกเทศมนตรีขาดอำนาจในการบริหารงาน สั่งการและควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ เนื่องจากถือว่ามีศักดิ์ศรีไม่แตกต่างกันเพราะมาจากการเลือกตั้งเหมือนกัน

รูปแบบนี้คิดค้นขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการคอร์ปชั่นและปัญหาประสิทธิภาพในการทำงาน โดยให้อำนาจแก่สมาชิกสภามีบทบาทหน้าที่ในการบริหารงาน การจัดการและการกำหนดนโยบายมากกว่ารูปแบบอื่น ๆ เมื่อเทียบกับ 2 รูปแบบ ที่กล่าวมาข้างต้น

(4) รูปแบบคณะกรรมการ (The Commission Form)

รูปแบบนี้เกิดขึ้นราว ปี ค.ศ. 1900 ประชาชนเลือกตั้งคณะกรรมการ จำนวนตั้งแต่ 3 คน จนถึง 7 คน แล้วแต่ขนาดของมิวนิซิพอล โดยหนึ่งในนั้น จะได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี (Mayor) คณะกรรมการจะทำหน้าที่ทั้งด้านนิติบัญญัติและบริหาร โดยกรรมการแต่ละคนจะแบ่งหน้าที่รับผิดชอบไปดูแลแผนกหรือฝ่ายต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม รูปแบบนี้เสื่อมความนิยมลงนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1930 เมื่อถึงช่วงทศวรรษ ปี 1980 มีมิวนิซิพอลที่มีประชากร 2,500 คนขึ้นไปเพียง 3% เท่านั้น ที่ใช้รูปแบบนี้

(5) รูปแบบสภา – ผู้จัดการ (The Council – Manager Form)

รูปแบบนี้ สภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตั้งแต่ 5 คน ถึง 9 คน เป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้งผู้จัดการให้ปฏิบัติงานตามข้อกำหนดและความประสงค์ของสภาที่ได้วางไว้ ผู้จัดการมีอำนาจเต็มในการบริหารงานของเมือง ทั้งทรัพยากร การแต่งตั้งและถอดถอนหัวหน้าแผนกและเจ้าหน้าที่ตำแหน่งสำคัญอื่น ๆ

นอกจากนี้ ผู้จัดการยังเป็นคนตระเตรียมและนำเสนอร่างงบประมาณนโยบายและโครงการในการบริหารเมืองแก่สภา ตลอดจนรับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายที่ออกโดยสภาภายในเขตมิวนิซิพอล ทั้งนี้ เป็นที่คาดหมายว่าผู้จัดการจะมีความเป็นกลางทางการเมือง ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non – Partisan) มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ เป็นมืออาชีพในการบริหารงานไม่ต่างจากนักบริหารในวงธุรกิจ

ทาวน์ และทาวน์ชิพ (Town and Township)

ทาวน์ คือ บางแห่งเรียกว่า ทาวน์ชิพ เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นส่วนย่อยในเขตแดนที่ ใช้นมลรัฐ 6 แห่ง แถบนิวอิงแลนด์ New England โดยทั่วไปมีประชากรต่ำกว่า 100,000 คน แม้ว่าจะมีบางแห่งที่มีประชากรสูงถึง 250,000 คน

หน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้มีรูปแบบการบริหารจัดการในรูปของการประชุมเมือง (Town Meeting) ซึ่งเป็นลักษณะของประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนเข้าร่วมประชุมประจำปีเพื่อเลือกทำความตกลงในเรื่องต่าง ๆ และเพื่อเลือกตั้งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่บางตำแหน่ง

ส่วนในทาวน์ หรือทาวน์ชิพที่ไม่มีทาวน์มีทิง ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่จะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นแทน การบริหารงานของทาวน์ หรือทาวน์ชิพดำเนินการโดยคณะกรรมการทาวน์ชิพ (Township Board) มาจากการเลือกตั้งของประชาชน 3 – 7 คน โดยทั่วไปจะมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะพื้นที่ด้านต่าง ๆ ดูแลถนน สะพาน การดับเพลิง การกู้ภัย

สคูล ดิสทริคท์ (School District)

สคูล ดิสทริคท์ เป็นรูปแบบหนึ่งของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ (Special Purpose) เพื่อทำหน้าที่ในการจัดบริการด้านการศึกษาในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาในโรงเรียนที่เป็นของรัฐ โดยมีคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม ด้วยการเสนอชื่อขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

บางแห่งเรียกชื่อว่า คณะกรรมการโรงเรียน (School Board หรือ School Committee) บางแห่งเรียกชื่อว่า คณะกรรมการจัดการทรัพย์สิน (Board of Trustees) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านต่างๆ เพื่อใช้ในเขตโรงเรียน เช่น การกำหนดค่าเล่าเรียน หลักสูตร ตำรา จำนวนครู อัตราเงินเดือนของครู

คณะกรรมการโรงเรียนนี้จะแต่งตั้งผู้อำนวยการ (Superintendent) จากมืออาชีพที่เคยมีประสบการณ์ในการบริหารงานโรงเรียนมาก่อนเพื่อทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร (Chief Executive of District) ในการบริหารงานประจำวันและนำนโยบายที่ได้รับจากคณะกรรมการโรงเรียนไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม โรงเรียนในบางมลรัฐไม่มีคณะกรรมการโรงเรียนดังที่กล่าวมาแต่อยู่ภายใต้การดำเนินงานของเคาน์ตีหรือมิวนิซิพอล

เขตพิเศษ (Special District)

เขตพิเศษนับเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ (Special Purpose) อีกหน่วยงานนอกเหนือจากสคูล ดิสทริคท์ ถูกจัดตั้งขึ้นมาให้ทำหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งหรือเพียงสองสามหน้าที่โดยเฉพาะ

เขตพิเศษบริหารงานโดยคณะกรรมการ (District Board) ซึ่งมีที่มาจากหลายทาง เช่น มาจากการแต่งตั้งของเคาน์ตี มิวนิซิพอล หรือมลรัฐ แต่โดยส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีขนาดประมาณ 3-7 คน เขตพิเศษมีบทบาทหน้าที่เช่น การป้องกันอัคคีภัย การกำจัดสิ่งปฏิกูล การจัดการทรัพยากรน้ำ

ประเทศอังกฤษ

อังกฤษเป็นประเทศที่อยู่ในทวีปยุโรป มีรูปแบบเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) เช่นเดียวกับฝรั่งเศส แต่มีความแตกต่างจากฝรั่งเศส ในขณะที่ฝรั่งเศสมีการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ระดับ คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

แต่อังกฤษจัดระบบบริหารราชการเพียง 2 ระดับเท่านั้น คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตามหลักการ

ปกครองท้องถิ่นในระบบแองโกล – แซกซอน ซึ่งถือว่าอังกฤษเป็นต้นแบบของระบบนี้ รายละเอียดมีดังนี้

การบริหารราชการส่วนกลาง

อังกฤษเป็นประเทศประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของการปกครองระบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่ประเทศต่าง ๆ ยึดถือ โดยดำเนินการตามแนวคิดหรือหลักความเชื่อมโยงแห่งอำนาจ (Fusion of Power) ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างแนบแน่น ทำให้ทั้งสองฝ่ายต่างถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการตรวจ ถ่วงดุล โดยเฉพาะการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเพื่อให้รัฐบาลพ้นจากตำแหน่ง ในขณะที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลก็มีอำนาจในการถ่วงดุลสภาผู้แทนราษฎรด้วยการประกาศยุบสภาได้ รายละเอียดการบริหารราชการส่วนกลางของอังกฤษ มีดังนี้

นายกรัฐมนตรี (Prime Minister)

ในทางปฏิบัติตามจารีตประเพณีทางการเมือง หัวหน้าพรรคที่ชนะเลือกตั้งครองเสียงข้างมากในสภาจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หลังจากนั้น นายกรัฐมนตรีจะคัดสรรตัวรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาแล้วเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาจะสามารถบริหารประเทศได้ อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี มีดังนี้

(1) นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาลหรือหัวหน้าของฝ่ายบริหาร ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

(2) อำนาจในการยุบสภา การยุบสภาเป็นเครื่องมือสำคัญของผู้นำฝ่ายบริหารทั้งเพื่อกำราบรัฐมนตรีร่วมคณะและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แข็งข้อ หรือมีความเห็นที่ไม่ลงรอยกับรัฐบาลมากจนไม่สามารถบริหารประเทศได้อย่างราบรื่นอีกต่อไป

(3) อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีและข้าราชการระดับสูง เพราะข้าราชการระดับสูงนี้มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายที่รัฐบาลต้องการผลักดัน

(4) อำนาจในการควบคุมวาระการประชุม เรื่องใดควรอภิปราย หรือควรอนุญาตให้ใครอภิปราย ต้องได้รับการอนุมัติจากนายกรัฐมนตรี รวมทั้งนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้สรุปความเห็นในที่ประชุมด้วย

คณะรัฐมนตรี (Cabinet)

นอกจากนายกรัฐมนตรีแล้ว ยังมีรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ ประกอบกันขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรี มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ตัดสินใจขั้นสุดท้ายของนโยบายเพื่อนำเสนอต่อสภา

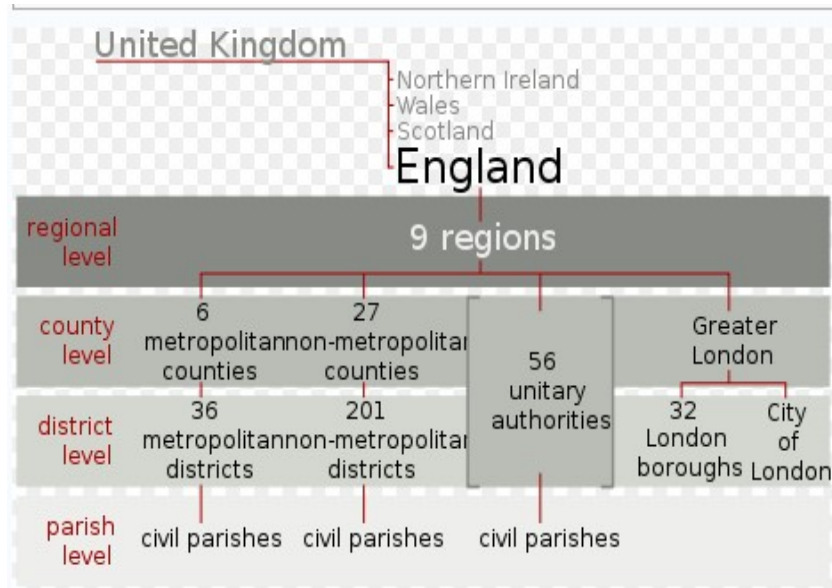
(2) ควบคุมการบริหารงานในกระทรวงให้มีความสอดคล้องกับนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภา

สภา

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษมีพัฒนาการที่ยาวนานและปรับเปลี่ยน โครงสร้างและรายละเอียดหลายครั้ง สร้างความยากลำบากต่อผู้สนใจติดตามการปกครองท้องถิ่นในดินแดนแห่งนี้มากพอสมควร

แผนภาพที่ 2 - ๖ โครงสร้างการปกครองของอังกฤษ



ที่มา : <http://www.lrct.go.th/th>

ระดับภาค (Regional Level)

ภาคไม่ถือว่าเป็นเขตการปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในอดีตอันยาวนานที่ผ่านมา ไม่ปรากฏเขตการปกครองหรือองค์กรการปกครองนี้ แต่เพิ่งถูกจัดตั้งขึ้นในยุคอดีตนายกรัฐมนตรีจอห์น เมเจอร์ ผู้นำพรรคอนุรักษนิยม เมื่อปี ค.ศ. 1994 เพื่อจัดตั้งสำนักงานส่วนภูมิภาคของรัฐบาล (Government Offices for the Regions) หรือการบริหารราชการส่วนกลาง

เพื่อทำหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจวางแผนและประสานงานภายในพื้นที่ระดับนี้ โดยแบ่งอังกฤษทั้งหมดออกเป็น 9 ภาค อย่างไรก็ตาม เขตการปกครองหรือองค์กรปกครองที่เรียกว่า ภาคนี้ก็ไม่ถือว่าเป็นของหน่วยงานของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกัน เพราะโครงสร้างการบริหารราชการของอังกฤษมีเพียง 2 ระดับเท่านั้น คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ส่วนกลางจัดตั้งสำนักงานในระดับภาคขึ้นมาเพื่อให้ทำหน้าที่ประสานงานซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงานของกระทรวงต่าง ๆ ที่กระจายตัวอยู่ในพื้นที่ต่างๆ อีกทั้งวัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งของการกำหนดเขตการปกครองระดับนี้ขึ้นมา ก็เพื่อใช้สำหรับคัดเลือกตัวแทนของคณะกรรมการภูมิภาคแห่งสหภาพยุโรป (Committee of the Regions of the European Union) ภายในสนธิสัญญามาสทริชต์ (Maastricht Treaty)

จุดเริ่มต้นของการจัดตั้งภาคมีการแบ่งพื้นที่ของอังกฤษออกเป็นทั้งหมด 10 ภาค ต่อมาในปี ค.ศ. 1998 มีการจัดแบ่งพื้นที่ใหม่ให้เหลือเพียง 9 ภาค และมีองค์กรที่เรียกว่า สภาภาค (Regional Assembly) ซึ่งสมาชิกสภาภาค มาจากการคัดเลือกของรัฐบาลกลาง โดยคัดเลือกจากสมาชิกในระดับท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนภายในภาค สมาชิกสภาภาคจึงไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม

อย่างไรก็ตาม เมื่อมาถึงปี ค.ศ. 2007 นายกรัฐมนตรีคนใหม่ที่มาจากรพรรคแรงงาน คือ กอร์ดอน บราวน์ ได้เน้นให้ความสำคัญต่อการมีอำนาจที่เพิ่มมากขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงประกาศให้สภาภาคจะต้องยุติบเทาพาทั้งหมดและถอนตัวออกไปภายในปี ค.ศ. 2010

ระดับเขต (County Level)

เขตหรือเคาน์ตีนับเป็นพื้นที่ของการปกครองท้องถิ่นอยู่ในระดับบน (Upper Tier) โดยแบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 4 ประเภท คือ เขตมหานคร (Metropolitan County) เขตนอกมหานคร (Non – Metropolitan County) หรือ ไชร์ เคาน์ตี (Shire County) องค์กรเอกเทศ (Unitary Authority) และมหานครลอนดอน (Greater London) รายละเอียดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีดังนี้

- เขตมหานคร (Metropolitan Country)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1972 (The Local Government Act 1972) เมื่อปี ค.ศ. 1974 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการขยายตัวของความเป็นเมืองที่มีมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่มหานครที่มีประชากรอยู่ระหว่าง 1.2 – 2.8 ล้านคน ในพื้นที่ที่เป็นจุดศูนย์กลางด้านอุตสาหกรรมและการพาณิชย์โดยไม่นับรวมพื้นที่ทั้งหมดของอังกฤษ

ปัจจุบันมีประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตมหานครราว 22% ของจำนวนประชากรทั้งหมดของอังกฤษ เขตมหานครมีจำนวนทั้งหมด 6 แห่ง ได้แก่ มหานครแมนเชสเตอร์ (Greater Manchester) เมอร์ไซด์ไซด์ (Merseyside) เซ้าท์ ยอร์กไชร์ (South Yorkshire) ไทน์ แอนด์ เวียร์ (Tyne and Wear) เวสต์ มิดแลนด์ (West midlands) และเวสต์ ยอร์กไชร์ (West yorkshire)

เขตมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่มี 2 ระดับ (Two – Tier Structure) โดยเขตมหานครจัดอยู่ในโครงสร้างระดับบน (Upper Tier) ส่วนโครงสร้างระดับล่าง (Lower Tier) แบ่งเขตมหานครออกเป็นแขวงมหานคร (Metropolitan District)

ในช่วงเริ่มแรกของการจัดตั้งเขตมหานครบริหารงานโดยสภาเขตมหานคร (Metropolitan County Council) ซึ่งสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่อยู่ในตำแหน่งวาระละ 4 ปี แต่ต่อมาในปี ค.ศ. 1986 ได้มีกฎหมายยกเลิกสภาเขตมหานคร เป็นผลทำให้การดำเนินงานในพื้นที่ปรากฏออกมาในรูปของการจัดตั้งคณะกรรมการร่วม (Joint Board) กับพื้นที่ หรือหน่วยการปกครองในระดับล่าง เช่น ด้านการป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย ตำรวจ การขนส่งมวลชน

- เขตนอกมหานคร (Non – Metropolitan County)

เขตนอกมหานครหรือไชร์ เคาน์ตี เป็นเขตพื้นที่ที่มีชื่อลงท้ายด้วย Shire ทั้งหมด เช่น เบดฟอร์ดไชร์ (Bedfordshire) บักกิงแฮมไชร์ (Buckinghamshire) ถึงแม้ว่า มีหลายแห่งที่ไม่มีคำว่า Shire ลงท้ายก็ตาม แต่ในอดีตเคยมีแล้วถูกตัดออกไปภายหลัง เช่น เดวอน (Devon) ในอดีต คือ เดวอนไชร์ (Devonshire)

เขตนอกมหานครเป็นพื้นที่ที่มีประชากรอยู่ระหว่าง 300,000 คน จนถึง 1.4 ล้านคน เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่มี 2 ระดับ (Two-Tier Structure) เช่นเดียวกับเขตมหานคร โดยเขตนอกมหานครจัดอยู่ในโครงสร้างระดับบน (Upper Tier) ส่วนโครงสร้างระดับล่าง (Lower Tier) แบ่งเขตนอกมหานครออกเป็นแขวงนอกมหานคร (Non – Metropolitan District)

อำนาจหน้าที่ของเขตนอกมหานครรับผิดชอบด้านการศึกษา การบริการสังคม การขนส่งและถนนไฮเวย์ การป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย งานกำจัดขยะมูลฝอย และการร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในรูปของคณะกรรมการร่วมในด้านการบริหารงานตำรวจ

- องค์การเอกเทศ (Unitary Authority)

องค์การเอกเทศเป็นรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเพียงระดับเดียว (Single Tier) จึงครอบคลุมพื้นที่ทั้งในส่วนของระดับเขตและระดับแขวง มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ในเขตเมืองที่มีขนาดใหญ่ในทุก ๆ ด้านที่ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง โดยจัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1992 (The Local Government Act 1992) องค์การเอกเทศปัจจุบันมีทั้งหมด 41 แห่ง

ประวัติความเป็นมาขององค์การเอกเทศนั้น ในปี ค.ศ. 1889 เมื่อมีการจัดตั้งสภาเขต (County Council) เป็นครั้งแรก ก็ได้มีการจัดตั้งองค์การเอกเทศด้วยโดยเรียกว่า เคาน์ตีโบโร (County Borough) ซึ่งบริหารงานโดยอิสระแยกออกจากสภาเขต โดยเคาน์ตี โบโร ครอบคลุมพื้นที่เขตเมืองและเมืองขนาดใหญ่ ต่อมาในปี ค.ศ. 1974 มีการยุบเลิกเคาน์ตี โบโร แล้วแทนที่ด้วยระบบการปกครองท้องถิ่น 2 ระดับ (Two – Tier System)

อย่างไรก็ตาม ในช่วงทศวรรษ ปี 1990 เป็นที่ปรากฏอย่างชัดเจนว่าระบบการปกครองท้องถิ่น 2 ระดับ ในหลายพื้นที่ที่มีปัญหาเรื่องความทับซ้อน ยุ่งเหยิง และขาดประสิทธิภาพ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งหันกลับมาใช้รูปแบบเดิมอีกครั้งหนึ่ง แต่เปลี่ยนจากชื่อเดิม คือ เคาน์ตี โบโร มาเป็น “องค์การเอกเทศ” ในปี ค.ศ. 1992

- มหานครลอนดอน (Greater London)

มหานครลอนดอนเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนหรือระดับเขต (County) ของกรุงลอนดอน จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1965 และถูกแบ่งย่อยไปยังพื้นที่ระดับแขวง (District) ออกเป็นลอนดอน โบโร 32 แห่ง ซึ่งแต่ละแห่งดำเนินการโดยสภาลอนดอน โบโร (London Borough Council) และนครลอนดอน (City of London) 1 แห่ง บริหารงานโดยสหการแห่งนครลอนดอน (City of Corporation)

มหานครลอนดอนบริหารงานโดยสำนักบริหารมหานครลอนดอน (Greater London Authority – GLA) ผู้บริหารประกอบด้วยนายกเทศมนตรีหรือ แมร์ แห่งลอนดอน (Mayor of London) และสมาชิกสภาลอนดอน (London Assembly) จำนวน 25 คน

สำนักบริหารมหานครลอนดอนถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติสำนักบริหารมหานครลอนดอน 1999 (The Greater London Authority Act 1999) แทนที่สภามหานครลอนดอน (The Greater London Council) ที่ถูกยกเลิกไปเมื่อปี 1896 เนื่องจากสภาลอนดอน โบโร (London

Borough Council) ซึ่งกระจายตัวอยู่รอบนอกของมหานครลอนดอนเห็นว่า ภารกิจของสภามหานครลอนดอนเป็นสิ่งที่สภาลอนดอน เบอโร ก็สามารถทำได้ไม่แพ้กัน

การจัดตั้งสำนักบริหารมหานครลอนดอนขึ้นแทนที่จะถูกกำหนดให้สำนักงานแห่งนี้ทำงานในลักษณะของการประสานงานระหว่างลอนดอน เบอโร ทั้ง 32 แห่งกับแมร์แห่งลอนดอนที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรง โดยให้บทบาทที่สำคัญในการเป็นตัวแทนเพียงหนึ่งเดียวของมหานครลอนดอนเป็นแมร์แห่งลอนดอนโดยมีสภาลอนดอน ทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของแมร์แห่งลอนดอน

สำนักบริหารมหานครลอนดอนมีหน้าที่รับผิดชอบในด้านการขนส่งกิจการตำรวจ การป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย การวางแผนยุทธศาสตร์และการพัฒนา อย่างไรก็ตาม สำนักบริหารมหานครลอนดอนไม่ได้ทำหน้าที่ดังกล่าวด้วยตนเองโดยตรง แต่มีหน่วยงานในสังกัดรับผิดชอบในด้านต่าง ๆ 4 แห่งด้วยกัน

ภายใต้นโยบายที่รับมาจากแมร์แห่งลอนดอนและการรับรองของสภาลอนดอน คือ การขนส่งแห่งลอนดอน (Transport for London) สำนักบริหารกิจการตำรวจแห่งมหานคร (The Metropolitan Police Authority) สำนักบริหารแผนอัคคีภัยและภาวะฉุกเฉิน (The London Fire and Emergency Planning) และสำนักพัฒนาลอนดอน (London Development Agency)

ระดับแขวง (District Level)

แขวงหรือ (District) นับเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่าง (Lower Tier) โดยแบ่งออกเป็นแขวงมหานคร (Metropolitan District) แขวงนอกมหานคร (Non – Metropolitan District) หรือ ไชร์ ดิสทริคท์ (Shire District) ลอนดอนเบอโร (London Borough) และนครลอนดอน (City of London) รายละเอียดแต่ประเภทมีดังนี้

- แขวงมหานคร (Metropolitan District)

แขวงมหานครเป็นเขตพื้นที่ที่มีประชากรราว 150,000 คนขึ้นไป จนถึง 1 ล้านคน ปัจจุบันมีแขวงมหานครรวมทั้งสิ้น 36 แห่ง เมื่อสภาเขตมหานครถูกยุบเลิกในปี ค.ศ. 1986 อำนาจหน้าที่ทั้งหมดที่สภาเขตมหานครเคยรับผิดชอบก็ถูกโอนไปยังสภาแขวงมหานคร (Metropolitan District Council) เว้นแต่บางบางอย่างที่อำนาจหน้าที่ถูกดำเนินการโดยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วม (Joint Board) เช่น การป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย ตำรวจ การจัดเก็บขยะมูลฝอย เป็นต้น

- แขวงนอกมหานคร (Non - Metropolitan District)

แขวงนอกมหานคร หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า ไชร์ ดิสทริคท์ (Shire District) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างหรือระดับย่อยของเขตนอกมหานคร (Non - Metropolitan county) หรือ (Shire County) เป็นเขตพื้นที่ที่มีประชากรราว 25,000 คน จนถึง 200,000 คน ปัจจุบันมีแขวงนอกมหานครรวมทั้งสิ้น 284 แห่ง

แขวงนอกรมมหานครมีสภาแขวง (District Council) เป็นองค์กรรับผิดชอบในการให้บริการประชาชนและท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การวางแผนงานท้องถิ่น การควบคุมการก่อสร้าง การเคหะ การดูแล และบำรุงรักษาถนน สภาพแวดล้อม ตลาด การจัดเก็บขยะ สุสาน และฉาปนกิจสถาน สวนสาธารณะ การพักผ่อน การท่องเที่ยว

- ลอนดอน เบอโร (London Borough)

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า มหานครลอนดอนเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นในระดับบหรือเขต ประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับแขวง คือ ลอนดอน เบอโร 32 แห่ง และนครลอนดอน 1 แห่ง โดยลอนดอนเบอโร 12 แห่ง อยู่ในใจกลางของมหานครลอนดอน ส่วนที่เหลืออยู่ในพื้นที่รอบนอกของมหานครลอนดอน

ลอนดอน เบอโร แต่ละแห่งบริหารงานโดยสภาลอนดอน เบอโร (London Borough Council) ซึ่งสมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อยู่ในตำแหน่งวาระละ 4 ปี รับผิดชอบภารกิจในการให้บริการท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ เช่น โรงเรียน การบริการสังคม การจัดเก็บขยะมูลฝอย การดูแลรักษาถนน

- นครลอนดอน (City of London)

นครลอนดอนตั้งอยู่ในพื้นที่มหานครลอนดอน (Greater London) ถือเป็นพื้นที่ที่อยู่ใจกลางลอนดอนมาตั้งแต่อดีต เนื้อที่มีขนาดเล็กเพียง 1 ตารางไมล์เท่านั้น และมีความคงที่ไม่เคยเปลี่ยนแปลง นับตั้งแต่ยุคกลาง (Middle Ages) เป็นต้นมา

นครลอนดอนเป็นศูนย์กลางทางธุรกิจการค้า และเป็นศูนย์กลางทางการเงินชั้นนำของโลกเทียบเคียงได้กับนครนิวยอร์ก (New York City) ของสหรัฐอเมริกา เพราะมีหน่วยงานที่สำคัญ ๆ ตั้งอยู่ เช่น ตลาดหลักทรัพย์ลอนดอน (London Stock Exchange) ธนาคารกลางแห่งอังกฤษ (Bank of England) ธนาคารพาณิชย์ชั้นนำของโลกหลายแห่ง เช่น ธนาคารบาร์เคลย์ (Barclays Bank) ธนาคารเอสบีซี (HSBC Bank) มีประชากรอาศัยอยู่ไม่ถึง 10,000 คน แต่ในช่วงเวลาทำงานตอนกลางวันมีประชาชนเข้ามาในนครลอนดอนสูงถึง 450,000 คน

นครลอนดอนบริหารงานโดยสหการแห่งนครลอนดอนของอังกฤษจะมี 2 ระดับ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต่างก็มีสถานะทางกฎหมายเท่าเทียมกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับแขวงไม่ถูกควบคุม และตรวจสอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเขต แต่มีกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง หรือต่างระดับสามารถร่วมมือกันโดยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วม Joint Board เพื่อแก้ไขปัญหาหรือบริหารงานร่วมกัน เช่น งานตำรวจ งานห้องกันและบรรเทาอัคคีภัย งานป้องกันฝ่ายพลเรือน เป็นต้น

ประเทศเยอรมนี (สหพันธรัฐเยอรมัน)

เยอรมันเป็นประเทศสหพันธรัฐ (Federal Republic of Germany) ที่ตั้งอยู่ระหว่างความหลากหลายของมลรัฐต่าง ๆ ที่มารวมตัวกัน (Confederation diversity) จำนวน 16 มลรัฐ (State หรือ Lander) กับการรวมศูนย์เป็นหนึ่งเดียว (Unitary Centralist State) โดยการแบ่งหน้าที่ของรัฐบาลบนพื้นฐานของพื้นที่ที่ครอบครองเป็น 2 หน่วยการเมืองที่เป็นอิสระแก่กัน คือ แต่ละมลรัฐ (Lander) และรัฐกลาง ซึ่งในเยอรมันเรียกว่า Lander และ Bund ตามลำดับ สหพันธรัฐจะแสดงความแข็งแกร่งโดยผ่านมลรัฐต่าง ๆ เป็นสำคัญ ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงเรียกได้ว่าเป็นสหพันธรัฐที่มีเอกภาพ (Unitary Federal State)

ในประวัติศาสตร์ของเยอรมัน ประเทศนี้เคยผ่านระบบการปกครองมาแล้วทั้งแบบรวมศูนย์อำนาจเบ็ดเสร็จ และ การกระจายอำนาจแบบสหพันธรัฐ

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เยอรมันอยู่ในสภาพประเทศผู้แพ้สงคราม ประเทศถูกล้อมรอบโดยย้อมีแต่ซากปรักหักพัง ประเทศเยอรมันถูกแบ่งแยกออกเป็นเยอรมันตะวันตกและตะวันออก แต่ด้วยความสำนึกในการกอบกู้ประเทศชาติของพลเมืองเยอรมันทุกคน สามารถที่จะทำให้เยอรมันกลับคืนมาผงาดขึ้นมาเป็นประเทศชั้นนำของสหภาพยุโรป ในเวลาเพียงชั่ว 3 ทศวรรษ

ความปรารถนาที่จะรวมชาติและการปกครองตนเองของชาวเยอรมันได้นำไปสู่การคิดร่วมกันในการที่จะรวมเยอรมันตะวันตกและตะวันออกเข้าด้วยกัน และในวันที่ 3 ตุลาคม 1990 เป็นต้นมา ได้นำมาสู่การทลายกำแพงเบอร์ลิน ยังผลให้มีการรวมตัวระหว่างเยอรมันตะวันตก (11 มลรัฐ) กับเยอรมันตะวันออก (5 มลรัฐ) จึงเกิดขึ้นเป็นสหพันธรัฐ (16 มลรัฐ) ภายใต้รัฐธรรมนูญเดียวกัน

ปัจจุบันการปกครองในระดับสหพันธรัฐ (Federation) เยอรมันมีการปกครองในระบบประชาธิปไตย ประกอบด้วย

องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารประเทศ ได้แก่ นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐ (Federal Chancellor หรือ Bundeskanzler) เช่น หัวหน้าคณะผู้บริหาร

องค์กรทำหน้าที่นิติบัญญัติ ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร หรือเรียกว่า Bundestag

องค์กรทำหน้าที่ตุลาการ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ หรือเรียกว่า Federal Constitution Court

ประมุขแห่งสหพันธรัฐ ได้แก่ ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐ หรือเรียกว่า Federal Resident

การบริหาร

การบริหารการปกครองของประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนีประกอบด้วย รัฐบาลกลาง และ รัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งเป็นออกได้เป็น 3 ระบบ ได้แก่ สหพันธ์รัฐ มลรัฐ และท้องถิ่น ซึ่งเป็นอิสระแก่กันในการดำเนินงาน และในรายละเอียดแต่ละระบบมีดังนี้

1. การบริหารการปกครองส่วนกลาง (รัฐบาลกลาง) หรือการบริหารในระดับรัฐบาลสหพันธ์รัฐ (Federal Government)

การบริหารในส่วนที่เป็นรัฐของสหพันธ์รัฐถือเป็นการบริหารส่วนกลาง โดยมีรัฐธรรมนูญของสหพันธ์รัฐ (Basic Law) เป็นแม่บทใหญ่ และรัฐบาลของสหพันธ์รัฐ (Bunds – regierung) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี (Chancellor) ทำหน้าที่บริหารประเทศ กำหนดแนวทางแห่งนโยบายของคณะรัฐบาล และมีอำนาจในการเป็นผู้กำหนดจำนวนและหน้าที่ของรัฐมนตรีด้วย รัฐมนตรีเองมีอิสระในการปฏิบัติงานแต่ต้องอยู่ในกรอบแผนนโยบายและแนวทางที่กำหนดไว้

สำหรับนายกรัฐมนตรีนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) เป็นผู้เลือก และถูกควบคุมกำกับโดยสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนสำคัญหรือส่วนที่ทำหน้าที่สำคัญ ๆ ในระดับสหพันธ์รัฐ (Federal Government) มีดังนี้

ประมุขแห่งสหพันธ์รัฐ (Federal President) ได้รับเลือกมาจากที่ประชุมสมัชชาแห่งสหพันธ์รัฐ ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์รัฐ จำนวน 622 คน กับอีกจำนวน 662 คน ซึ่งเป็นผู้ที่สภาผู้แทนราษฎรของ 16 มลรัฐ (Land stag) เป็นผู้เลือกมา รวมเป็น 1,324 คน ลงคะแนนเลือก (Vote) เป็นแบบลับ โดยใช้เสียงส่วนใหญ่ และจะดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี ซึ่งให้สามารถรับเลือกได้อีก 1 สมัย เท่านั้น

ประธานาธิบดีถือเป็นตัวแทนแห่งสหพันธ์รัฐในกิจการระหว่างประเทศ และการลงนามสนธิสัญญาในนามของประเทศ เป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนผู้พิพากษา ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่กองทัพแห่งสหพันธ์รัฐ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจให้อภัยโทษแก่ผู้กระทำความผิดกฎหมาย การตรวจสอบกฎหมายตามกระบวนการทางรัฐธรรมนูญ การเสนอบุคคลผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งในสำนักนายกรัฐมนตรีต่อรัฐสภา

การแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์รัฐ และในกรณีนายกรัฐมนตรีแพ้เสียงข้างมากในสภาสามารถเสนอให้ประธานาธิบดีเป็นผู้ยุบสภาได้ ประธานาธิบดีไม่ว่าจะมาจากพรรคใดต้องเป็นผู้ที่มีความเป็นกลางทางการเมือง และสามารถประสานระหว่างทุกภาคส่วนภายในสหพันธ์รัฐได้

สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์รัฐ (Bundestag)

เป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศซึ่งมีจำนวนรวม 662 คน เลือกตั้งโดยตรงทุก 4 ปี และอาจถูกยุบเลิกไปได้ก่อนตามเหตุการณ์ ซึ่งดุลพินิจสุดท้ายในการยุบสภาขึ้นอยู่กับประธานาธิบดี

หน้าที่หลักของ Bundestag คือ การผ่านกฎหมายการเลือกนายกรัฐมนตรี และการควบคุมการทำงานของคณะรัฐบาล

ระบบเลือกตั้งของสหพันธ์รัฐเยอรมนี (FRG) ทุกระดับเป็นระบบผสม กล่าวคือ จำนวนครึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 50 จะเป็นผู้แทนราษฎรที่เลือกโดยตรงจากประชาชนเขตละ 1 คน ผู้แทน (Direktmandat หรือ Constituencies) และอีกจำนวนครึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 50 เลือกตามบัญชีรายชื่อพรรค (List enwalls หรือ Party list)

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ทุกคนจะมีสิทธิโหวต Vote คือ (1) เลือกบุคคลเขตละ 1 คน (2) เลือกพรรค

ประธานสภา (Speaker) ของ Bundestag เลือกมาจากกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ที่มีเสียงเข้มแข็งที่สุด ส.ส. มีอิสระในการออกเสียง และผู้ที่เป็น ส.ส. เกิน 8 ปี จะมีสิทธิได้รับเว้นบำนาญจนถึงวัยเกษียณอายุ

สภาที่ปรึกษาราชการ (Bundesrat)

เป็นตัวแทนของมลรัฐทั้ง 16 ซึ่งมีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎหมายและบริหารราชการของสหพันธ์รัฐ มีลักษณะแตกต่างจากระบบวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา และสวิตเซอร์แลนด์ ตรงที่สมาชิกไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่เป็นตัวแทนจากคณะรัฐบาลของมลรัฐ (คือประธานคณะรัฐมนตรีแห่งมลรัฐ และสมาชิกสภาผู้แทนมลรัฐ) แต่ละมลรัฐมีตัวแทนไม่เท่ากันอยู่ในระหว่าง 3 – 6 ที่นั่ง โดยที่การออกเสียงมีลักษณะ Block Vote เป็นรายมลรัฐไป จำนวนสมาชิกมีทั้งสิ้น 68 เสียง

ระบบนี้มักจะทำให้เกิดภาวะเสียงข้างมากที่ไม่แน่นอน (Fluctuating majorities) อันนำไปสู่การประนีประนอม ในการพิจารณาเรื่องผลประโยชน์ของรัฐกับพรรคซึ่งขัดกัน อันเนื่องมาจากรัฐบาลไม่ได้ครองเสียงข้างมากใน Bundesrat

Bundesrat เลือกประธานที่ปรึกษาราชการมาจากประธานคณะรัฐมนตรีของมลรัฐ (The minister – president of the federal states) ทุก 12 เดือน เพื่อเป็นการหมุนเวียนกัน และในกรณีที่ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์รัฐไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้นั้น ประธานสภาที่ปรึกษาราชการนี้ (Bundesrat) จะทำหน้าที่แทนประธานาธิบดี

2. การบริหารการปกครองระดับมลรัฐ (State หรือ Lander)

หน่วยงานมลรัฐ (State หรือ Lander) มี 2 ขั้นตอน คือ Lander (มลรัฐ) และBezirk (ภาค) โดยจะมืองค์กรบริหารงานที่เป็นโครงสร้างในระบบราชการโดยตรง

3. การบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับในระดับท้องถิ่น (Communal level) มี 3 รูปแบบ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบเท่ากัน แต่ศักยภาพและกิจกรรมต่างกัน ได้แก่

3.1 จังหวัดท้องถิ่น (County หรือ Kreise) ซึ่งจากตัวอย่างในมลรัฐ NRW นี้ มี 31 จังหวัด เช่น Borken, Warendorf, Mettmann, Wesel ฯลฯ

3.2 เมืองท้องถิ่น หรือเทศบาล (County Free Cities/Towns) ซึ่งในมลรัฐ NRW มี 23 เมือง เช่น Koln, Munster, Dueseldorf, Frankfurt, Bocholt ฯลฯ รวมทั้งประเทศมีเมืองท้องถิ่นแบบนี้จำนวน 115 เมือง

3.3 ชุมชนท้องถิ่น หรือคอมมูน (Gemeinden หรือ Commune) ซึ่งในมลรัฐ NRW มี 365 คอมมูน และทั่วประเทศมีชุมชนท้องถิ่นแบบนี้รวม 14,915 คอมมูน

สรุปแล้ว องค์การบริหารท้องถิ่นทุกประเภทของเยอรมันมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 15,359 แห่ง ซึ่งแต่ละแห่งนั้นประชาชนในท้องถิ่นจะทำหน้าที่เลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น (Local Council) โดยตรง และสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้เลือกประธานสภาท้องถิ่น (Local president หรือ Mayor) 1 คน และผู้บริหารท้องถิ่น (Local Manager หรือ Clerk) อีก 1 คน เพื่อปฏิบัติภารกิจ

อย่างไรก็ตาม ระบบนี้กำลังจะถูกเปลี่ยนไปสู่การให้ประชาชนเลือกผู้บริหารโดยตรงด้วย กล่าวคือ ประชาชนจะเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น (จังหวัด, เมือง, คอมมูน) และ Mayor ของท้องถิ่นพร้อมกัน โดย Mayor แบบใหม่นี้จะทำหน้าที่ทั้งเป็นประธานสภาฯ และหัวหน้าบริหารในคนเดียว

ความสัมพันธ์ระหว่างสหพันธรัฐ มลรัฐ และท้องถิ่น

สหพันธรัฐ มลรัฐ และท้องถิ่น เป็นอิสระแก่กันในการดำเนินการ หมายความว่า แต่ละระบบ (ระดับ) มีอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการของตนเอง โดยมีรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ (Basic Law) เป็นแม่บทใหญ่ในการออกกฎหมายต่าง ๆ ระบุอำนาจของแต่ละระดับไว้ดังนี้

1. กฎหมายที่ผูกขาดออกโดยหน่วยงานของสหพันธรัฐ (Federal Authority)

ยกเว้นที่บังคับใช้ทั่วทั้งสหพันธรัฐไม่ว่าเงื่อนไขใด เช่น กิจการต่างประเทศ, การป้องกันประเทศ, หนังสือเดินทาง, การเดินทางเข้า - ออกประเทศ, การเงิน และการหมุนเวียนเงินตรา, การออกกฎหมายบริการประชาชน, การผูกขาดการค้าและการเงิน

2. กฎหมายที่ Federation และ States มีอำนาจออกพอ ๆ กัน เช่น

- ประมวลกฎหมายพลเมือง, การลงโทษอาญา, กฎหมาย เกี่ยวกับศาลและกระบวนการศาล

- ฐานะพลเมือง

- สวัสดิการสังคม, การดำเนินธุรกิจ, กฎหมายแรงงานและสังคม

- การกำจัดน้ำเสีย, มลภาวะทางอากาศ และควบคุมเสียง

- ค่าบริการทางสาธารณะ และการกำกับสวัสดิการสังคม

3. กฎหมายที่เป็นโครงสร้างเป็นอำนาจของ Federation เพื่อบังคับใช้ทั่วไป แต่ต้องไม่ปิดกั้นการออกกฎหมายของมลรัฐ เช่น

- การใช้ประโยชน์จากที่ดิน, การกำหนดโซน, การจัดการน้ำ
- การล่าสัตว์, การอนุรักษ์ธรรมชาติ และการรักษาสภาพทางภูมิศาสตร์
- การออกเอกสารบัตรประชาชนและขึ้นทะเบียนต่าง ๆ

4. กฎหมายที่มีอำนาจออกโดยมลรัฐเป็นกฎหมายที่เป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะ ซึ่งไม่ได้ถูกระบุโดย Federation

- โรงเรียน มหาวิทยาลัย
- วิทยุ สิ่งพิมพ์
- การวางแผนการใช้ที่ดิน
- ประมวลกฎหมายตำรวจ
- การควบคุมการก่อสร้าง
- ประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น และกฎหมายประกอบของเทศบาล
- การออกกฎหมายเกี่ยวกับน้ำ

5. กฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลท้องถิ่น

- เทศบัญญัติทั่วไปของท้องถิ่น
- กฎหมายประกอบด้านการงบประมาณ
- การกำหนดโซนและการวางแผน
- การออกกฎหมายประกอบเรื่องภาษีและกำหนดอัตราภาษีในท้องถิ่น

สหพันธรัฐเยอรมันกับความมั่นคงอย่างมั่นคง

การปกครองโดยระบบสหพันธรัฐที่เน้นการส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่นต่าง ๆ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในเยอรมันมีความเข้มแข็ง พึ่งตนเองได้ ประกอบกับการแข่งขันกันเพิ่มพูนความมั่นคงและมั่นคงอย่างไม่หยุดนิ่ง โดยมีหลักการบริหารและการปกครองที่สำคัญ ๆ ดังนี้

1. หลักมอบอำนาจ และกระจายอำนาจ

รัฐบาลสหพันธรัฐ, รัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่นแม้จะมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะแล้ว แต่รัฐบาลสหพันธรัฐมอบให้รัฐบาลมลรัฐไปทำการใด ๆ แทนและรัฐบาลมลรัฐมีอำนาจจะมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการแทนได้โดยต้องมอบอำนาจหน้าที่และทรัพยากร (บุคคล และงบประมาณ) ให้การจัดบริการของรัฐ และท้องถิ่นนี้มีการมอบหมายให้เอกชนไปจัดทำแทน หรือตั้งเป็นสหกรณ์ และบริษัทรัฐวิสาหกิจด้วย

2. หลักประชาธิปไตยของประชาชน

องค์กรปกครองทุกระดับต้องมีฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชน (ท้องถิ่นบางประเภทอาจมีประธานมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมได้ แต่เปลี่ยนมาสู่การเลือกตั้งโดยตรงในปี 1999)

3. หลักกระจายความสุข (Equalization)

ประชาชนเยอรมันทุกแห่งหน จะต้องมีมาตรฐานคุณภาพชีวิตใกล้เคียงกัน ถ้าคนใดชุมชนใดด้วยความเจริญ รายได้ต่ำ อัตราการจ้างงานต่ำ รัฐบาลสหพันธ์ และรัฐบาลมลรัฐ ต้องเข้าไปช่วยเหลือด้วยการแบ่งงบประมาณและการนำโครงการต่าง ๆ ไปช่วยทั้งในมลรัฐเดิม และมลรัฐใหม่ ที่มาจากเยอรมันตะวันออก 5 รัฐ

4. หลักช่วยเหลือเกื้อกูล (Subsidiary)

เพื่อให้ประชาชนมีความสุขทั่วถึง หน่วยงานของรัฐ และองค์กรของประชาชนทุกแห่ง ต้องร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การกระจายอำนาจการแบ่งงาน และการมอบหมายงานทั้งหลาย จึงไม่เจาะจงตายตัว งานใดที่ท้องถิ่นระดับล่างทำไม่ไหว ท้องถิ่นอื่น และท้องถิ่นระดับเหนือขึ้นไปถึงมลรัฐ, สหพันธ์รัฐจะเข้ามาช่วยเหลือ ถ้าท้องถิ่นใดเจริญกว่าที่อื่น ก็ต้องส่งปัจจัยไปช่วยเหลือท้องถิ่นที่ด้อยกว่า

องค์การธุรกิจเอกชน องค์การอาสาสมัครต่างๆ ก็เข้าร่วมมือกับนโยบายประชาธิปไตยทางสังคม (social Democracy) ด้วยกันทั้งสิ้น เช่น ให้ประชาชนคนงานที่มีส่วนร่วมในการบริหารบริษัทฯ บริษัทช่วยรับคนเข้าทำงาน ช่วยฝึกหัดงาน ช่วยส่งคนงานฝึกหัดไปเรียนวิชาชีพ วิชาช่างเพิ่มเติมตามหลักสูตรของสมาคมวิชาชีพต่าง ๆ 400 กว่าสมาคม Guide/Trade เมื่อจบมาก็รับไว้ทำงาน เมื่อบริษัทจะเปลี่ยนสายงานก็ส่งคนงานไปฝึกเพิ่มเติม ฯลฯ

สรุป

การปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน มาจากปัจจัยในด้านรูปแบบของรัฐว่าเป็นรัฐเดี่ยวหรือรัฐรวม และประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองของประเทศ ว่าเป็นอย่างใด อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศต่างๆมีรายละเอียดของการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างกัน แต่ล้วนยึดถือระบบการปกครองท้องถิ่นสากลที่ทั่วโลกถือเป็นแม่แบบ ไม่ระบบใดก็ระบบหนึ่งจาก 2 ระบบ

คือ ระบบคอมติเนนท์ ที่มีฝรั่งเศสเป็นต้นแบบ ซึ่งเน้นหลักการรวมอำนาจและเอกภาพของรัฐ ถือว่ารัฐบาลมีอำนาจเต็มในการปกครองและบริหารประเทศ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาล โดยมอบอำนาจบางประการให้แก่ท้องถิ่น ท้องถิ่นจะมีอำนาจในการปกครองตนเองและมีอิสระมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล ระบบนี้จึงได้ชื่อว่า เป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ

และอีกระบบหนึ่งคือ ระบบแองโกล-แซกซอน ที่มีอังกฤษเป็นต้นแบบ ระบบนี้การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นก่อนที่ท้องถิ่นต่างๆ จะรวมตัวกันเป็นรัฐชาติ จึงเป็นผลทำให้แต่ละท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเองและมีความเป็นอิสระ มีรูปแบบและวิธีการในการดำเนินการปกครองตามแบบอย่างของท้องถิ่นตนเอง ทำให้การปกครองท้องถิ่นตามระบบนี้มีความแตกต่างหลากหลาย ไม่มีรูปแบบที่แน่นอนตายตัว ระบบนี้จึงได้ชื่อว่า เป็นการปกครองตนเองของท้องถิ่น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๑. โครงการ “การศึกษาและปรับปรุงการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศ”

สำนักงาน ก.พ.ร. ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดำเนินการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนขอบเขตและภารกิจภาครัฐ และจัดระบบความสัมพันธ์ของภาคส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน ให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ได้กำหนดกรอบการศึกษาใน ๓ เรื่อง คือ (๑) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ – เน้นให้เกิดการแข่งขันในระบบบริหารงานภาครัฐมากขึ้น (๒) การเปิดให้มีการแข่งขันและให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการแทนรัฐเพื่อพัฒนาคุณภาพบริการ ยกกระดับความเป็นธรรม ฯลฯ และ (๓) การบริหารจัดการภาคสาธารณะแบบประสานความร่วมมือ (การสร้างกลไกเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามารับดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐ) โดยมีข้อสรุปการดำเนินการ ดังนี้

(๑) ข้อเสนอตัวแบบเกี่ยวกับ (๑) เครื่องมือทางการบริหารที่ใช้สำหรับเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการจัดบริการสาธารณะแทนรัฐ (๒) เครื่องมือทางการบริหารสำหรับเปิดให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานของรัฐ ในรูปแบบภาคีหุ้นส่วน และ (๓) เครื่องมือทางการบริหารสำหรับเสริมสร้างความร่วมมือและธรรมาภิบาลในการดำเนินการกิจของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งเป็นเครื่องมือสำหรับเสริมสร้างการประสานความร่วมมือและเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการดำเนินการกิจของหน่วยงานภาครัฐ

(๒) ปัจจัยหรือเงื่อนไขความสำเร็จในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ ได้แก่ การถ่ายโอนภารกิจและกฎหมาย กล่าวคือ หากหน่วยงานส่วนกลางหรือส่วน

ภูมิภาคที่เป็นเจ้าของภารกิจเดิมทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง ที่ปรึกษา และให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด จะทำให้การจัดบริการฯ ในเรื่องนั้น ๆ มีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะได้เป็นอย่างดี เช่น งานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น สำหรับด้านกฎหมายที่ถือเป็นส่วนสำคัญที่รองรับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าในทางปฏิบัติยังมีกฎหมายบางฉบับที่ยังมีได้แก้ไขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีอำนาจในการจัดบริการสาธารณะ เช่น พระราชบัญญัติหอพักเอกชน พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้น

(๓) กำหนดแผนยุทธศาสตร์เพื่อการปรับเปลี่ยนระบบการจัดทำบริการสาธารณะโดยแบ่งเป็นระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ดังนี้

ตารางที่ ๑-๕ แผนยุทธศาสตร์เพื่อการปรับเปลี่ยนระบบการจัดทำบริการสาธารณะ

แผนยุทธศาสตร์ระยะสั้น (ปีที่ ๑)			
ยุทธศาสตร์	กลยุทธ์/เครื่องมือ	เจ้าภาพหลัก	กรอบระยะเวลา
๑. การสร้างระบบรองรับและมุ่งจัดเตรียมความพร้อมแก่ผู้รับผิดชอบโดยตรงเพื่อการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์เพื่อการปรับเปลี่ยนระบบการจัดทำบริการสาธารณะ	๑. การวิเคราะห์กระบวนการงาน (Work Process Analysis) ๒. การวิเคราะห์ต้นทุนการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ (Cost Analysis) ๓. การจัดตั้งคณะทำงาน (Working Committee) และกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบโดยตรงในการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ ๔. การฝึกอบรมและประชาสัมพันธ์ หมายถึง การสร้างความรู้ความเข้าใจในภาระงานใหม่ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์	- คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) - คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับ... - กลุ่มพัฒนาระบบราชการในกระทรวง/กรม	ดำเนินการภายในระยะเวลา ๑ ปี
แผนยุทธศาสตร์ระยะปานกลาง (ปีที่ ๒ - ๓)			
ยุทธศาสตร์	กลยุทธ์/เครื่องมือ	เจ้าภาพหลัก	กรอบระยะเวลา
๒. การพัฒนาเครื่องมือกลางและจัดทำโครงการนำร่องเพื่อการจัดบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ ๓. สร้างปัจจัยเกื้อหนุนในการปรับเปลี่ยนไปสู่การจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบใหม่	๑. การพัฒนาระบบสัญญาในการทำงานร่วมกัน (Contractual Agreement) ๒. การจัดทำโครงการนำร่อง (Pilot Project) ๓. การปรับแก้ระเบียบและวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ๔. การจัดตั้งกองทุนเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบใหม่	- คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) - คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับ... - กลุ่มพัฒนาระบบราชการในกระทรวง/กรม - ส่วนราชการที่เข้าร่วมโครงการนำร่อง	ระยะเวลาดำเนินการ ๒ ปี

ตารางที่ ๑-๕ แผนยุทธศาสตร์เพื่อการปรับเปลี่ยนระบบการจัดทำบริการสาธารณะ (ต่อ)

แผนยุทธศาสตร์ระยะยาว (ปีที่ ๔ - ๕)			
ยุทธศาสตร์	กลยุทธ์/เครื่องมือ	เจ้าภาพหลัก	กรอบระยะเวลา
๓. การขยายผลระบบการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ให้เกิดความกว้างขวางทั้งในด้าน	๑. การปรับแก้กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ๒. การจัดตั้งสำนักงานกลางเพื่อการจัดทำบริการ	- คณะรัฐมนตรี - คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)	ระยะเวลาดำเนินการ ๓ ปี

จำนวนของภารกิจและความหลากหลายในส่วนของผู้รับจัดทำบริการ	สาธารณะรูปแบบใหม่ ๓. การจัดทำระบบทะเบียนผู้รับจัดทำบริการสาธารณะ	- คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ เกี่ยวกับ...	
๔. การปรับโครงสร้าง-กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ผู้รับผิดชอบและระบบการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบ			
แผนยุทธศาสตร์ระยะยาว (ปีที่ ๔ - ๕)			
ยุทธศาสตร์	กลยุทธ์/เครื่องมือ	เจ้าภาพหลัก	กรอบระยะเวลา
ใหม่มีการพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันที่มีความชัดเจนและยั่งยืน			

ที่มา : รายงานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เรื่อง การศึกษาและปรับปรุงการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศ,๒๕๕๒

๒. โครงการ “การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะที่เชื่อมโยงระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น”

สำนักงาน ก.พ.ร. ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ดำเนินการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะและสถานภาพการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันนำไปสู่การกำหนดรูปแบบและวิธีการบริหารในการให้บริการสาธารณะ เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ได้กำหนดแนวทางการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการและรูปแบบการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคัดเลือกกรณีศึกษาจำนวน ๑๐ บริการที่เป็นบริการสาธารณะที่ใกล้ชิดกับประชาชน โดยแยกได้ออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ (๑) บริการสาธารณะที่ถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว (๒) บริการสาธารณะที่ถ่ายโอนให้แล้วบางส่วน และ (๓) บริการสาธารณะที่ยังไม่ได้ดำเนินการถ่ายโอน ซึ่งมีข้อสรุปการดำเนินการ ดังนี้

(๑) เสนอกรอบแนวคิดในการจัดบริการสาธารณะ จำนวน ๕ รูปแบบ คือ (๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง (๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่น (๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งองค์การมหาชน (๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการหรือซื้อบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และ (๕) การให้ชุมชนหรือภาคประชาสังคมดำเนินการเอง

(๒) ปัจจัยหรือเงื่อนไขความสำเร็จ

ด้านการถ่ายโอนภารกิจ - ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคที่เป็นเจ้าของภารกิจเดิม ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงหรือให้คำปรึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด

ด้านกฎหมาย – ต้องมีการแก้ไขกฎหมายบางฉบับเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีอำนาจในการจัดบริการสาธารณะ

(๓) บทบาทของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ใน ๓ บทบาท คือ (๑) ผู้กำกับดูแล (Regulator) – ควบคุมดูแลมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะ (๒) ผู้สนับสนุน (Promoter) – สำหรับบางภารกิจที่มีความซับซ้อน/ใช้เทคนิคสูง และ (๓) ผู้ให้บริการ (Provider) – ในบางภารกิจที่ซับซ้อน และไม่คุ้มค่าหาก อปท.ดำเนินการ

๓. โครงการ “การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐบาล”

สำนักงาน ก.พ.ร. ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดำเนินการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาเกณฑ์การวิเคราะห์และแนวทางการถ่ายโอนภารกิจ ตามกฎหมาย กำลังคน งบประมาณ และสินทรัพย์ที่ต้องใช้ในการดำเนินการจากราชการบริหาร ส่วนกลางไปสู่ราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยมีการศึกษาและวิเคราะห์กิจกรรมว่า

- กิจกรรมใดควรเป็นกิจกรรมของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค
- กิจกรรมใดควรต้องดำเนินการร่วมกันระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
- ควรมีกิจกรรมใดที่ควรทำเพิ่มเติมและควรดำเนินการโดยส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค

หรือ กิจกรรมใดที่ส่วนกลางต้องมอบให้ส่วนภูมิภาคเพิ่มเติม

- การเปลี่ยนแปลงบทบาทของส่วนกลางภายหลังมีการมอบกิจกรรม

ได้ข้อสรุปการดำเนินการ ดังนี้

๑. ภารกิจต่าง ๆ ที่รับผิดชอบโดยราชการบริหารส่วนกลาง ควรมีความทันสมัยและก้าวหน้าเต็ม เช่น การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจการค้าและการลงทุน โครงสร้างพื้นฐาน การวิจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ฯลฯ หรือ บางภารกิจก็ควรมีการดำเนินการเพิ่มเติมในอนาคตตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายในและภายนอก เช่น การจัดการด้านสถิติและข้อมูลงานทะเบียนภาครัฐในรูปแบบของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ การวิจัยพลังงานทุกประเภท ฯลฯ

๒. การทำงานร่วมกันระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค สามารถดำเนินการได้ในหลายกรณี โดยไม่มีความจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรอย่างเป็นทางการขึ้นมาใหม่ เช่น การจัดทำ counter service ร่วมกัน การจัดทำบริการนอกสถานที่หรือนอกสำนักงานร่วมกัน ตลอดจนการทำงานแบบผสมผสาน คือ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นเจ้าภาพหลัก โดยราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนทางวิชาการหรือเทคนิคขั้นสูง

๓. กำหนดกรอบการวิเคราะห์แนวทางการแบ่งหน้าที่

(๓.๑) ลักษณะการใช้อำนาจของรัฐ เช่น ส่วนกลาง – ต้องใช้อำนาจนิติบัญญัติและตุลาการ องค์กรนิติบุคคล – กิจกรรมเชิงพาณิชย์และเปิดให้มีการแข่งขันกันได้

(๓.๒) เนื้อหาสาระของภารกิจ ลักษณะของงานที่ให้บริการ ลักษณะของประชาชน ผู้รับบริการ งบประมาณหรือต้นทุนการให้บริการ และขอบเขตของพื้นที่ให้บริการ

(๓.๓) วิธีการให้บริการ/ส่งมอบการให้บริการ เช่น ส่วนกลาง - หากเป็นภารกิจที่ให้บริการ ประชาชนอย่างเป็นองค์รวมโดยไม่สามารถแบ่งแยกเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ได้

4. การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ

ระยะแรก

- ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่ากัน

(เช่น ส่วนภูมิภาคอาจดำเนินการได้ค้ำค่ามากกว่าส่วนกลาง)

ระยะกลางและยาว

- ควรนำเอารูปแบบ “การบริหารงานตามภารกิจ” มาใช้

- เพิ่มขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกลุ่มภารกิจเพื่อให้มีบทบาทและความรับผิดชอบในการบริหารจัดการมากขึ้นโดยการลดความเป็นนิติบุคคลของกรม

- ต้องมีการปรับโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐเข้าสู่ระบบการบริหารงานตามภารกิจ โดยสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง

5. ปัจจัยความสำเร็จ

- องค์กรกลางหรือคณะกรรมการกลางที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นผู้รับผิดชอบการจัดแบ่งหน้าที่ฯ

- ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทตรวจสอบการทำงาน

- ควรมีการทบทวนการจัดแบ่งหน้าที่ฯ อย่างสม่ำเสมอในทุก ๆ ๔-๕ ปี

๔. โครงการ “แนวทางการจัดแบ่งภารกิจระหว่างหน่วยรัฐบาลระดับชาติ ภูมิภาค และองค์กรปกครองท้องถิ่น ในการบริหารงานคลังในประเทศ”

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ร่วมกับคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดำเนินการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดูความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐในพื้นที่จังหวัดกับหน่วยราชการส่วนกลาง พร้อมทั้งหน้าที่หรือภารกิจ(ตามกฎหมาย) การใช้จ่ายเงินในการจัดบริการสาธารณะ ความซับซ้อนและประสิทธิภาพในการดำเนินการ การแบ่งภารกิจด้านบริการสาธารณะและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำให้ระบบบริการสาธารณะในระดับจังหวัดมีประสิทธิภาพและมีความรับผิดชอบต่อสาธารณชนมากที่สุด

ได้ข้อสรุปการดำเนินการ ดังนี้

(๑) ข้อเสนอระบบการจัดบริการสาธารณะ ที่รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ แยกออกจากกัน (ตัวอย่างกรณีศึกษาจังหวัดเพชรบุรี)

(๒) องค์กรในภาครัฐทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค ระดับจังหวัด/อำเภอ และระดับชุมชนย่อย จะต้องมีความสัมพันธ์กันทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ โดยมาจากหลักการพื้นฐานที่หน่วยงานภาครัฐทุกระดับต่างใช้ทรัพยากรส่วนใหญ่จากแหล่งเดียวกัน จึงต้องรับผิดชอบต่อสาธารณชนร่วมกัน

(๓) การเปลี่ยนแปลงระบบการจัดบริการสาธารณะ แบบรวมศูนย์การจัดบริการไว้ที่หน่วยงานของรัฐบาลในส่วนกลาง ไปเป็นระบบการกระจายอำนาจการจัดบริการไปสู่หน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการในชุมชนมากที่สุด จำเป็นต้องมีมาตรการในการสร้างความรับผิดชอบร่วมกันที่มีประสิทธิภาพพอเพียง

(๔) ข้อเสนอเชิงนโยบายในการสร้างความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างองค์กรของรัฐในทุก ระดับ โดยกำหนดเป็น หลักการ ๓ ประการว่าด้วยความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๑) รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความน่าเชื่อถือได้ของระบบการปกครองท้องถิ่น (๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องร่วมรับผิดชอบในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล และ (๓) รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันรับผิดชอบต่อเรื่องความเท่าเทียม คุณภาพ และมาตรฐานในการบริการสาธารณะ

ทั้งนี้ ในช่วงปัจจุบัน นับตั้งแต่เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้เป็นหัวหน้า เข้าควบคุมอำนาจการปกครอง เพื่อให้เกิดความสงบ เรียบร้อยแก่ประเทศชาติและความสมานฉันท์ของประชาชน นอกจากจะเข้ามาเพื่อให้ประเทศชาติเกิดความสงบสุขแล้ว ยังต้องการที่จะดำเนินการปฏิรูปประเทศไทย เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาในระยะยาวต่อไป

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ บริหารราชการแผ่นดิน โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีกรอบในการปฏิรูปประเทศใน 11 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านการเมือง (2) ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (3) ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (4) ด้านการปกครองท้องถิ่น (5) ด้านการศึกษา (6) ด้านเศรษฐกิจ (7) ด้านพลังงาน (8) ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม (9) ด้านสื่อสารมวลชน (10) ด้านสังคม และ (11) ด้านอื่น ๆ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อสร้างเสถียรภาพในทุกมิติ ทั้งด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพื่อเปลี่ยนผ่านประเทศไทยไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุขอย่างสมบูรณ์และยั่งยืน โดยได้รับความเชื่อมั่นจากทุกพวกทุกฝ่าย ประสานแนวคิด แสวงจุดร่วม ของผู้ที่มีความเห็นแตกต่าง โดยมุ่งผลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก ยกกระตือรือร้นการศึกษา สร้างมาตรฐานของ การดำรงชีวิตของประชาชนในสังคมไทย ตามแนวทางปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอย่างยั่งยืนตลอดไป

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ได้มีพระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้งให้ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี และคำสั่งนโยบายรัฐบาลของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ประกอบด้วยนโยบาย 11 ด้าน ได้แก่ 1. การปกป้องและเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์ 2. การรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ 3. การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ 4. การศึกษาและเรียนรู้ การทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม 5. การยกระดับคุณภาพบริการด้านสาธารณสุข และสุขภาพของประชาชน 6. การเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ 7. การส่งเสริมบทบาทและการใช้โอกาสในประชาคมอาเซียน 8. การพัฒนาและส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนา และนวัตกรรม 9. การรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากร และการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน 10. การส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลและการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ และ 11. การปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

กรอบการปฏิรูปประเทศข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และด้านการกระจายอำนาจให้แก่ปกครองท้องถิ่นนั้น จะเป็นส่วนเกี่ยวข้องที่จะนำข้อมูลมาประกอบในงานวิจัยต่อไป

บทที่ ๓

การบริหารราชการของไทย สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น และการปฏิรูปประเทศ

ขอบเขตอำนาจหน้าที่

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย แบ่งเป็น การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารราชการส่วนกลาง เป็นการบริหารราชการแบบรวมอำนาจ (Centralization) ประกอบไปด้วยรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่บริหารประเทศโดยการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ มีอำนาจและใช้อำนาจเพื่อการบริหารและจัดการให้เป็นไปตามนโยบายมีกำหนด มีกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งถือเป็นกลไกของรัฐบาลทำหน้าที่นำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จะเป็นการบริหารราชการตามระบบแบ่งอำนาจ (Deconcentration) โดยรับมอบหมายภารกิจและอำนาจหน้าที่บางอย่างจากราชการส่วนกลางเพื่อนำไปปฏิบัติในพื้นที่ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยในสังคม มีจังหวัด/อำเภอ เป็นหน่วยปฏิบัติในระดับภูมิภาค มีตำบล และหมู่บ้านเป็นหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการบริหารจัดการตามระบบกระจายอำนาจ (Decentralization) จากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่างๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง (สำนักงาน ก.พ.ร., 2551:๑) โดยมีรายละเอียดในแต่ละส่วนดังนี้

1) ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ ส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม (20 กระทรวง 159 กรม) ที่มีขอบเขตความรับผิดชอบตามกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของส่วนราชการนั้นๆ โดยกระทรวง ทบวง กรม จะมีหน่วยปฏิบัติการย่อยที่มีสำนักงานและดำเนินกิจกรรมในพื้นที่จังหวัดเป็นส่วนราชการส่วนกลางในภูมิภาค ปัจจุบันมีการกำหนดไว้ใน 14 กระทรวง 45 กรม 57 หน่วยงาน รวม 2,086 ส่วนราชการ ซึ่งทั้งหมดเป็นส่วนราชการที่ปรากฏในกฎกระทรวง

2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นการแบ่งอำนาจมาจากราชการบริหารส่วนกลาง ตามขอบเขตความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของส่วนราชการนั้นๆ ปัจจุบันมีการกำหนดส่วนราชการที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม ไว้รวม 33 ส่วนราชการ

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันมีจำนวนรวม 7,85๓ แห่ง (ข้อมูลกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ณ วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๘) ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) (76แห่ง) เทศบาล (เทศบาลนคร 30 แห่ง เทศบาลเมือง 17๘ แห่ง เทศบาลตำบล 2,๒๓๒ แห่ง) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) (5,๓๓๕ แห่ง) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) ๒ แห่ง

การจัดการกิจและขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น

ราชการบริหารส่วนกลาง

- กำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายการพัฒนา
- Regulator (กฎ ระเบียบ มาตรฐาน)
- ปฏิบัติภารกิจอันเป็นสาธารณะประโยชน์ระดับชาติ
 - การป้องกันประเทศ
 - การต่างประเทศ
 - การยุติธรรม
 - การเงินการคลัง
 - การคมนาคมของประเทศ
 - วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- งานวิชาการและสนับสนุนความรู้
- วิทยาการใหม่และพัฒนาบุคลากรที่ขาดแคลน
- กำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย

ราชการส่วนภูมิภาค จังหวัด - อำเภอ

- เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง
- จัดทำยุทธศาสตร์ของจังหวัด

- บริหารจัดการที่เชื่อมโยงกับองค์กรทุกภาคส่วนในพื้นที่
- บริหารราชการตามที่กำหนดให้เป็นของจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน
- ให้คำปรึกษา สนับสนุน ช่วยเหลือทางวิชาการ/เทคนิคแก่ อปท. และพัฒนาบุคลากร อปท.
- กำกับ ดูแล ท้องถิ่น
- เป็นหน่วยปฏิบัติการกิจการบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นไม่ได้ดำเนินการ

ราชการส่วนท้องถิ่น

- ภารกิจพื้นฐานที่ต้องทำตามรัฐธรรมนูญกำหนด
- เป็นหน่วยปฏิบัติการกิจการจัดการบริการสาธารณะแก่ประชาชน ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น
 - โครงสร้างพื้นฐาน
 - ส่งเสริมคุณภาพชีวิต/การพัฒนาอาชีพ
 - จัดระเบียบชุมชน/รักษาความสงบเรียบร้อย/การป้องกันอาชญากรรม
 - การศึกษา เช่น รร. สถานศึกษา (ที่มีอยู่แล้วและพร้อมที่จะรับโอน)
 - ศิลปะ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น
 - การดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - การสาธารณสุข เช่น สถานพยาบาล รพ. (ที่มีอยู่แล้วและพร้อมจะรับโอน)
 - การกีฬาและนันทนาการ
 - การส่งเสริมคนชราและสวัสดิการอื่น
 - ภารกิจที่ อปท. สามารถเลือกดำเนินการเพิ่มเติมได้ (ทั้งที่เกิดจากการรับการถ่ายโอนหรือท้องถิ่นร้องขอให้ถ่ายโอนหรือจากการริเริ่มของ อปท. เอง)

การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการกับหน่วยงานรูปแบบอื่น

ในการดำเนินการกิจข้างต้น ราชการบริหารส่วนกลางต้องมีการทบทวนบทบาทภารกิจโดยการถ่ายโอนงานให้ท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ รวมทั้งลดภารกิจบางส่วนลง และส่งเสริมหรือมอบให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือหน่วยงาน/องค์กรของรัฐรูปแบบอื่นหรือภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคมหรือชุมชนเข้ามาดำเนินการแทน ด้วย ทั้งนี้เพื่อปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการให้มีขนาดเล็ก กะทัดรัด สามารถเน้นการบริหารในเชิงรุกตามกรอบยุทธศาสตร์ระดับชาติ และเป็น

การเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น และเปลี่ยนการทำงานแบบแข่งขันมาเป็นรูปแบบของความร่วมมือกับทุกภาคส่วน

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะอยู่ในความรับผิดชอบ และการกำกับดูแลโดยตรงจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่รับมอบนโยบายและคำสั่งจากรัฐบาล โดยจะปฏิบัติในฐานะตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แต่ปัจจุบันมีหน่วยงานที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในสังกัดกระทรวงเดียวกันอยู่เป็นจำนวนมาก โดยกรมส่วนใหญ่ในกระทรวงจะมีหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค หรือการเป็นตัวแทนของกระทรวงในพื้นที่จังหวัดเพียงหน่วยงานเดียว เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงวัฒนธรรม จะมีบทบาทในการเป็นศูนย์รวมภารกิจหรือกิจกรรมที่หลากหลายของกรมต่าง ๆ ในกระทรวงเข้าไว้ด้วยกัน มีหน้าที่ในการตรวจสอบ ควบคุมดูแล และการดำเนินการตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการในกระทรวงนั้น ประกอบกับการกำหนดส่วนราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัด จำเป็นต้องพิจารณาจากภารกิจหรือประเด็นที่มีความสำคัญซึ่งต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขหรือพัฒนาพื้นที่ตามยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมถึงความคุ้มค่าในการจัดตั้งหน่วยงาน โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดให้ทุกจังหวัดต้องมีส่วนราชการส่วนภูมิภาคเหมือนกันทุกจังหวัด กรณีมีการจัดรูปแบบโครงสร้างหน่วยงานในลักษณะกลุ่มจังหวัด การอนุมัติ อนุญาต ตรวจสอบติดตามในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิภาพและความปลอดภัยของประชาชนในจังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนราชการที่ประจำอยู่ในจังหวัดอื่น เกิดความล่าช้าและต้องอาศัยกระบวนการหลายขั้นตอนในการพิจารณา สั่งการ ตลอดจนการรายงานผลการดำเนินการ ซึ่งจะทำให้การช่วยเหลือหรือบรรเทาปัญหาไม่ทันต่อสถานการณ์และอาจนำมาสู่ความเสียหายกับประชาชนในวงกว้าง

การมีหน่วยงานทั้งที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาคและส่วนภูมิภาคจำนวนมาก ดังกล่าว ส่งผลให้เกิดปัญหาข้อจำกัดในการบริหารราชการ เช่น ความสิ้นเปลืองของงบประมาณ การขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เป็นการปฏิบัติงานในลักษณะต่างคนต่างทำ ต่างความรับผิดชอบ และต่างผู้บังคับบัญชา กลไกการมอบอำนาจจากส่วนกลางมายังหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาค (สำนัก/เขต) ในปัจจุบันถือว่ามีความเหมาะสมในระดับหนึ่งเพราะทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานมีความคล่องตัว สามารถสนับสนุนและส่งเสริมทางเทคนิคและวิชาการในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่การปรับเปลี่ยนโยกย้ายบุคลากรในปัจจุบัน มิได้เป็นไปเพื่อให้เกิดการเรียนรู้งานหรือเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติภารกิจที่มีความหลากหลายและแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ แต่เป็นการปรับเปลี่ยนโยกย้ายเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารงาน การติดต่อและประเมินผลการปฏิบัติราชการของหน่วยงาน หรือข้าราชการเป็นไปอย่างจำกัด และไร้ประสิทธิภาพ

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นราชการการบริหารเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดขั้นตอนการ

กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเริ่มดำเนินการนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้นมา ภายหลังจากการประกาศใช้แผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐมีพันธกิจจะต้องถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน ๒๔๕ ภารกิจ ผลจากการถ่ายโอนดังกล่าว เป็นไปอย่างต่อเนื่องในช่วง ๑๐ กว่าปีที่ผ่านมา แต่เมื่อพิจารณาถึงความก้าวหน้าในการดำเนินการแล้ว สามารถกล่าวได้ว่ามีความก้าวหน้าพอสมควรเมื่อเทียบกับการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยมีเหตุปัจจัยหลายประการไม่ว่าจะเป็นเชิงนโยบายและปัญหาในการบูรณาการการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ ปัจจัยที่กล่าวได้ว่าทำให้การกระจายอำนาจในช่วงที่ผ่านมายังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องมาจากการขาดการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและจากภาคส่วนต่างๆ ในการบริการสาธารณะซึ่งจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

รูปแบบโครงสร้างส่วนราชการในภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีสถานะทางการปกครอง ที่ถือว่าเป็นผู้แทนของรัฐบาล ในการนำภารกิจของและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ภายในเขตพื้นที่ และเป็นผู้แทนของกระทรวง ทบวง กรมในการปฏิบัติราชการตามอำนาจและหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชนภายในเขตจังหวัด รวมทั้งการมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงทางปกครองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในจังหวัดนั้น โดยมีรูปแบบการจัดส่วนราชการเพื่อปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ ดังนี้

๑) ส่วนราชการในภูมิภาค ได้กำหนดแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค ไว้เป็น ๒ แนวทาง คือ

๑.๑ หน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค (จังหวัด) จัดตั้ง ๒ รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ ๑ การกำหนดเป็นหน่วยงานระดับกองหรือสำนัก ซึ่งปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ เช่น สำนักงานภาค /เขต หรือสำนัก

รูปแบบที่ ๒ การกำหนดเป็นหน่วยงานต่ำกว่าระดับกองหรือสำนัก อยู่ในสังกัดกองหรือสำนัก (ไม่ปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ)

ส่วนราชการที่จะจัดตั้งเป็นหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคต้องมีภารกิจ หรือ ลักษณะ สอดคล้องกับลักษณะงานข้อใดข้อหนึ่ง ดังนี้

๑. เป็นงานวิชาการ วิจัย พัฒนา และการบริการวิชาการ ที่มุ่งการบริการและให้ประโยชน์ต่อส่วนราชการหรือส่วนรวมของประเทศ

๒. เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศ และความมั่นคงแห่งรัฐ
๓. เป็นงานที่มีการดำเนินการครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัดที่ไม่ยึดโยงกับเขตการปกครอง ได้แก่ พื้นที่ในลักษณะลุ่มน้ำ เขตป่า เขตอุทยาน เป็นต้น
๔. กฎหมายบัญญัติให้จัดตั้งส่วนราชการในลักษณะดังกล่าว

๑.๒ หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม รูปแบบของการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด มีได้หลายรูปแบบ ดังนี้

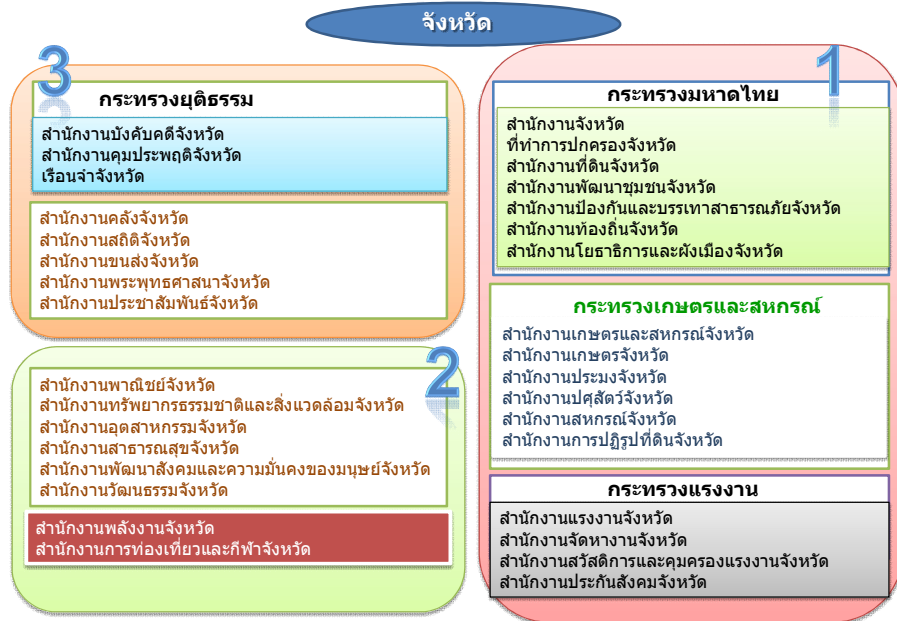
รูปแบบที่ ๑ การจัดแบบ จ๑ “มีส่วนราชการประจำจังหวัดบางจังหวัด” คือ การกำหนดให้มีส่วนราชการประจำจังหวัดในบางจังหวัดเท่านั้น ไม่ครอบคลุมทั้ง ๗๖ จังหวัด

รูปแบบที่ ๒ การจัดแบบ จ๒ “มีส่วนราชการประจำจังหวัดแบบกลุ่มจังหวัด” คือ การกำหนดให้มีส่วนราชการประจำจังหวัด โดยให้รับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดที่ตั้งอยู่และในพื้นที่จังหวัดใกล้เคียงในรูปของกลุ่มจังหวัด

รูปแบบที่ ๓ การจัดแบบ จ๓ “มีส่วนราชการประจำจังหวัดรายจังหวัด” คือ การกำหนดให้มีส่วนราชการประจำจังหวัดครอบคลุมทั้ง ๗๖ จังหวัด

รูปแบบที่ ๔ การจัดแบบ จ๔ “มีส่วนราชการประจำจังหวัดบางจังหวัดผสมกับแบบกลุ่มจังหวัด” เป็นรูปแบบผสมคือ การมีส่วนราชการประจำจังหวัดที่รับผิดชอบเฉพาะจังหวัดที่ส่วนราชการนั้นตั้งอยู่ และกรณีทีนอกจากรับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดที่ตั้งแล้วต้องรับผิดชอบในพื้นที่ของจังหวัดใกล้เคียงในรูปของกลุ่มจังหวัด โดยการจัดลักษณะนี้นั้นอาจครอบคลุมทั้ง ๗๖ จังหวัด หรือไม่ก็ได้

□ ส่วนราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม ในปีปัจจุบัน



ที่มา : การศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ “รูปแบบการบริหารงาน และการบูรณาการเชิงพื้นที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น”, ๒๕๕๘

แผนภาพที่ 3 - 2 แสดงรูปแบบการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด

แบบ จ๑ - จ๔

การจัดแบบ จ๑

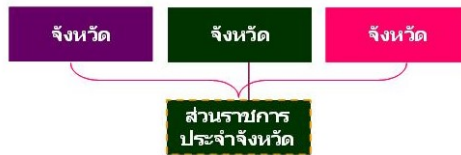
มีส่วนราชการประจำจังหวัดบางจังหวัด



แผนภาพที่ 3 - 2 แสดงรูปแบบการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด
แบบ จ๑ - จ๔ (ต่อ)

การจัดแบบ จ๒

มีส่วนราชการประจำจังหวัดแบบกลุ่มจังหวัด



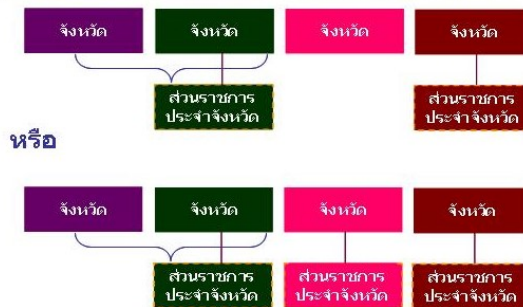
การจัดแบบ จ๓

มีส่วนราชการประจำจังหวัดรายจังหวัด (ครบทุกจังหวัด)



การจัดแบบ จ๔

มีส่วนราชการประจำจังหวัดบางจังหวัดผสมกับแบบกลุ่มจังหวัด



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ “แนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค”, ๒๕๕๑

๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันมีจำนวนรวม

๗,๘๕๓ แห่ง (ข้อมูลกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ณ วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๘) ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) (76แห่ง) เทศบาล (เทศบาลนคร 30 แห่ง เทศบาลเมือง 17๘ แห่ง เทศบาลตำบล 2,๒๓๒ แห่ง) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) (5,๓๓๕ แห่ง) องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) ๒ แห่ง แต่ละรูปแบบมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

๒.๑ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบทั่วไป ซึ่งเป็นระบบที่ใช้ในจังหวัดต่างๆ ทุกจังหวัด มีพื้นที่รับผิดชอบเต็มพื้นที่ของจังหวัด อำนาจหน้าที่หลักประกอบด้วย การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่และแบ่งสรรเงินให้แก่ สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่คุ้มครองดูแล บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตจังหวัดนั้นๆ ฯลฯ การจัดระเบียบบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในขณะนี้ เป็นไปตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖

๒.๒ เทศบาล เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมือง การจัดตั้งเทศบาลไม่ได้ทำทั่วราชอาณาจักร แต่จัดตั้งขึ้นเป็นแห่งๆ ไป ตามแต่รัฐบาลจะเห็นสมควรยกฐานะท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลโดยการตราพระราชกฤษฎีกายกฐานะท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลเป็นแห่งๆ ไป ในปัจจุบันเทศบาลมี ๓ ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร แต่การที่รัฐบาลจะยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลประเภทใดนั้น จะพิจารณาจากองค์ประกอบทางด้านจำนวนประชากรในท้องถิ่นนั้นๆ ความเจริญทางเศรษฐกิจหรือรายได้ของท้องถิ่น และการพัฒนาความเจริญภายในท้องถิ่น ในการยกฐานะของท้องถิ่นเป็นเทศบาลนั้น ในพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งเทศบาลจะต้องระบุชื่อและเขตของเทศบาลนั้นไว้ด้วย พร้อมทั้งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของเทศบาลแต่ละประเภทตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ.๒๕๔๖ กำหนดให้มีเทศบาล ๓ ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของเทศบาล โดยการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อแก้ไข

ปัญหาของประชาชน หรือตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนในเขตเทศบาล แต่ละประเภทมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันไป

๒.๓ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีจำนวนมากที่สุด และเป็นองค์กรปกครองที่ถือได้ว่ามีอำนาจหน้าที่ที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประชาชนและสามารถตอบสนองความต้องการเบื้องต้นของประชาชนได้เป็นอย่างดี ในปัจจุบันการจัดระเบียบบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖

การบริหารจัดการในพื้นที่

งานวิจัยนี้ผู้วิจัยขอเน้นเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค โดยส่วนที่เกี่ยวข้องกับส่วนท้องถิ่นจะไม่ได้อยู่ในขอบเขตของงานวิจัยนี้ เนื่องจากราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเฉพาะซึ่งอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ทั้งนี้การบริหารจัดการในพื้นที่ รวมถึงสถานภาพภารกิจของส่วนราชการในพื้นที่ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น ยังประสบกับปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากการบริหารราชการในพื้นที่ กล่าวคือ

ก. ส่วนกลาง

(1) ปัจจุบันการจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาคมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก และมีรูปแบบที่หลากหลาย อาจส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนกันของหน่วยงานที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาคด้วยตนเอง รวมทั้งระหว่างหน่วยงานที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาคและหน่วยงานที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่อยู่ในพื้นที่เดียวกัน

(2) บทบาทของหน่วยที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาค มีทั้งที่ปฏิบัติหน้าที่การหน่วยประสาน กำกับ ดูแล และให้คำปรึกษา และการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะหน่วยปฏิบัติการ ซึ่งเป็นการให้บริการประชาชนโดยตรง และเป็นภารกิจหลักของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

(3) ในแต่ละส่วนราชการ จะกำหนดให้มีหน่วยงานในสังกัดลงมาปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด ในลักษณะที่เป็นเครือข่ายการปฏิบัติราชการของหน่วยงานในระดับภูมิภาค แทนการมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งถือเป็นเจ้าภาพในการบริหารราชการระดับจังหวัด หรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ข. ส่วนภูมิภาค

(1) หน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะอยู่ในความรับผิดชอบ และการกำกับดูแลโดยตรงจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่รับมอบนโยบายและคำสั่งจากรัฐบาล โดยจะปฏิบัติใน ฐานะตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ แต่ปัจจุบันมีหน่วยงานที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคใน สังกัดกระทรวงเดียวกันอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่วนใหญ่ในกระทรวงจะมีหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค

(2) การเป็นตัวแทนของกระทรวงในพื้นที่จังหวัดเพียงหน่วยงานเดียว เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงวัฒนธรรม จะมี บทบาทในการเป็นศูนย์รวมภารกิจหรือกิจกรรมที่หลากหลายของกรมต่างๆ ในกระทรวงเข้าไว้ด้วยกัน มีหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมดูแล และการดำเนินการตามกฎหมายต่างๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ แต่ละส่วนราชการในกระทรวงนั้น แต่ในบางกระทรวง เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม พบว่าหน่วยงานส่วนภูมิภาคที่เป็นตัวแทนของกระทรวงในจังหวัดไม่มีอำนาจในการ ดำเนินการตามกฎหมายต่างๆ เนื่องจากเป็นอำนาจของแต่ละหน่วยงานส่วนกลางในพื้นที่

(3) การมอบอำนาจให้กับส่วนราชการส่วนภูมิภาคในฐานะผู้แทน กระทรวง กรมในพื้นที่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการมอบอำนาจหน้าที่กำหนดว่าเมื่อมีการมอบ อำนาจแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น โดยผู้มอบอำนาจและกำหนดให้ผู้รับมอบ อำนาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไป โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์หรือ เงื่อนไขในการใช้อำนาจนั้นไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ แต่ในกรณีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด คณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมอบอำนาจต่อไปให้รองผู้ว่าราชการ จังหวัด ปลัดจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดก็ได้ และในหลายจังหวัดการมอบ อำนาจดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดว่าจะมอบอำนาจในภารกิจใดบ้าง ซึ่ง หากภารกิจใดที่เป็นเรื่องบริการประชาชนหรือเกี่ยวข้องกับประชาชนในวงกว้างแต่ไม่ได้รับการ มอบอำนาจ อาจทำให้เกิดความล่าช้าในขั้นตอนการนำเสนอและการอนุญาต

(4) การกำหนดส่วนราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัด จำเป็นต้อง พิจารณาจากภารกิจหรือประเด็นที่มีความสำคัญซึ่งต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขหรือพัฒนาพื้นที่ตาม ยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมถึงความคุ้มค่าในการจัดตั้งหน่วยงาน โดยไม่จำเป็นต้อง กำหนดให้ทุกจังหวัดต้องมีส่วนราชการส่วนภูมิภาคเหมือนกันทุกจังหวัด

(5) กรณีมีการจัดรูปแบบโครงสร้างหน่วยงานในลักษณะกลุ่มจังหวัด การ อนุมัติอนุญาต ตรวจสอบติดตามในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิภาพและความปลอดภัยของประชาชน ในจังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนราชการที่ประจำอยู่ในจังหวัดอื่น เกิดความล่าช้า และต้องอาศัยกระบวนการหลายขั้นตอนในการพิจารณา สั่งการ ตลอดจนการรายงานผลการ

ดำเนินการ ซึ่งจะทำให้การช่วยเหลือหรือบรรเทาปัญหาไม่ทันต่อสถานการณ์และอาจนำมาสู่ความเสียหายกับประชาชนในวงกว้าง

(๖) การบูรณาการแผนงานและโครงการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่เพื่อให้เกิดการบูรณาการผลลัพธ์ในการกิจร่วมกัน ระหว่างส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอาจไม่เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติเท่าใดนัก แม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะมีการออกระเบียบเกี่ยวกับการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อรองรับกลไกการบูรณาการยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและทิศทางการอบยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่าโดยส่วนใหญ่การประสานแผนพัฒนาและแก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นไปในลักษณะการร่วมกันดำเนินการในพื้นที่เป้าหมายร่วมกันเท่านั้น

(๗) ปัญหาด้านอัตรากำลังที่ยังไม่เพียงพอ รวมทั้งอัตรากำลังในแต่ละกลุ่มงานยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์และความสำคัญของภารกิจที่ต้องมีการปฏิบัติในพื้นที่

จากปัญหาข้อจำกัดที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นตัวอย่างหนึ่งของระบบบริหารราชการแผ่นดินที่มีข้อจำกัดอยู่หลายประการ จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ต้องมีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ให้ทันสมัย ทันโลกทันเหตุการณ์ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อกำหนดรูปแบบระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนเหมาะสมกับการปฏิรูปประเทศไทยและการพัฒนาประเทศที่พึงประสงค์ให้ได้ในอนาคต หากสามารถจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนและเหมาะสมตามที่กล่าวแล้ว ประกอบกับการพัฒนารูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพและสามารถบริหารงานสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือภาคประชาสังคมในการบริหารงานเป็นสำคัญด้วย

การปฏิรูปประเทศ

1.1 ข้อเสนอการปฏิรูปประเทศไทยของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีข้อสั่งการเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๗ มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรวบรวมข้อเสนอการปฏิรูปจากหน่วยงานต่าง ๆ ในประเด็น ๑๑ ด้าน ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอการปฏิรูปประเทศให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติพิจารณาก่อนนำเสนอให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ มาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ระบุว่า

“มาตรา ๒๗ ให้มีสภาปฏิรูปแห่งชาติมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- (๑) การเมือง
- (๒) การบริหารราชการแผ่นดิน
- (๓) กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม
- (๔) การปกครองท้องถิ่น
- (๕) การศึกษา
- (๖) เศรษฐกิจ
- (๗) พลังงาน
- (๘) สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
- (๙) สื่อมวลชน
- (๑๐) สังคม
- (๑๑) อื่น ๆ

ทั้งนี้ เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย มีระบบการเลือกตั้งที่สุจริตและเป็นธรรม มีกลไกป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนทำให้กลไกของรัฐสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง สะดวก รวดเร็ว และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม”

การปฏิรูปด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

การขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา รัฐบาลได้ใช้แผนการบริหารราชการแผ่นดินที่จัดทำขึ้นจากการบูรณาการแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และนโยบายของรัฐบาลเป็นเครื่องมือสำคัญ โดยเฉพาะในช่วงที่ภาคการเมืองมีความเข้มแข็ง ทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่มุ่งตอบสนองนโยบายรัฐบาลเป็นหลักผ่านการจัดทำแผนงานและโครงการตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และมุ่งเน้นสร้างผลงานในระยะสั้นมากกว่าการวางแผนในระยะยาว นอกจากนี้การบูรณาการกับภาคส่วนอื่น รวมทั้งการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจตามกฎหมาย ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนั้น บุคลากรภาครัฐยังต้องเสริมสร้างประสิทธิภาพและมาตรฐานการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น ปัญหาการขาดคุณธรรมจริยธรรมในสังคมไทยกำลังอยู่ในสภาวะวิกฤติ กฎระเบียบและกฎหมายบางส่วนยังเป็นอุปสรรคในการให้บริการประชาชน ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ประชากร และเทคโนโลยี ได้ส่งผลให้ความต้องการและความคาดหวังของประชาชนต่อการให้บริการจากภาครัฐเพิ่มสูงขึ้น

ประเด็นสำคัญที่ต้องปฏิรูป การปฏิรูปประเทศในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน จึงควรให้ความสำคัญในประเด็นดังนี้ (๑) การขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๒) การปรับโครงสร้างระบบราชการ เพื่อลดขั้นตอนการทำงาน มีการกระจายอำนาจไปยังส่วนภูมิภาคอย่างเหมาะสมให้สามารถรองรับภารกิจที่เอื้อประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ (๓) การบริหารและการพัฒนาข้าราชการ โดยให้มีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการอย่างเหมาะสมตามความรู้ความสามารถ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง พัฒนาศักยภาพบุคลากรให้มีศักยภาพและมีทักษะสอดคล้องกับภารกิจที่มีในปัจจุบันและเตรียมความพร้อมสำหรับอนาคตอย่างต่อเนื่อง และ (๔) การส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมในสังคมไทย โดยการพัฒนาระบบการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนเพื่อก่อให้เกิดค่านิยมและวัฒนธรรมในการทำงานที่สุจริต โปร่งใส และตรวจสอบได้

ข้อเสนอแนวทางการปฏิรูป

๑) ระยะเร่งด่วนที่รัฐบาลสามารถดำเนินการได้เอง

๑.๑ ทบทวนบทบาทภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ให้เป็นหน่วยงานที่สนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของภาครัฐ ปรับปรุงรูปแบบการพัฒนาระบบราชการให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

ไป และต้องไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกับส่วนราชการอื่น อาทิ ภารกิจด้านการประสานยุทธศาสตร์ จังหวัด/กลุ่มจังหวัดภารกิจด้านบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและป่าไม้ เป็นต้น (ก.พ.ร.)

๑.๒ แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาบรรจุ แต่งตั้งข้าราชการให้มีระบบคุณธรรม จริยธรรม และขั้นตอนที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยการนำแบบทดสอบในการวัดคุณธรรม จริยธรรม มาใช้ร่วมกับการวัดความรู้ความสามารถตามภารกิจพื้นฐาน (ก.พ)

๑.๓ จัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติเพื่อพิจารณาโครงสร้างอัตราเงินเดือน และค่าตอบแทนของบุคลากรภาครัฐในภาพรวมของระบบราชการไทยให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทุกฝ่าย เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรม โดยอาจพิจารณาขยายบทบาทของคณะกรรมการพิจารณาเงินเดือนแห่งชาติ (กงช) เพื่อให้สามารถมีบทบาทครอบคลุมในการพิจารณาโครงสร้างอัตราเงินเดือนดังกล่าวในภาพรวม (ก.พ)

๑.๔ จัดฝึกอบรมพัฒนาศักยภาพบุคลากรในการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต (ก.พ)

๑.๕ ปรับปรุงบทบาทภารกิจและปรับโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต โดยการถ่ายโอนภารกิจบางส่วน (Outsourcing) ให้ภาคเอกชนดำเนินการ (ก.พ.ร.)

๑.๖ ปรับปรุงระเบียบ กฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงานของภาครัฐ โดยเฉพาะการปรับปรุงขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ (สคก.)

๑.๗ พัฒนาระบบสารสนเทศภาครัฐให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยบูรณาการงานข้อมูลภาครัฐให้ครบวงจร เพื่อนำไปสู่ความเชื่อมโยงของระบบข้อมูลแต่ละส่วนราชการให้สามารถนำไปใช้ร่วมกันในการบริหารและตัดสินใจ (สสน. ก.พ.ร. และ ทก.)

๑.๘ ยกระดับการดำเนินงานของศูนย์บริการร่วม (One Stop Service) ด้วยการเชื่อมโยงและบูรณาการกระบวนการบริการจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประชาชนสามารถรับบริการได้สะดวก รวดเร็ว ณ จุดเดียว อาทิ ศูนย์รับคำขออนุญาต (ทก. และ ก.พ.ร.)

๑.๙ วางระบบติดตามประเมินผลการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบและติดตามการดำเนินงานตามแนวทางการปฏิรูป (ก.พ.ร.)

๑.๑๐ ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน และการปฏิบัติราชการ อาทิ พ.ร.บ. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ (ก.พ.ร.)

๒) ข้อเสนอปฏิรูปประเทศไทยที่ควรเสนอให้สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา

๒.๑ ปรับปรุงกฎหมาย ข้อบังคับ/กฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำงบประมาณแผ่นดินหรือกำหนดหลักการและกลไกในรัฐธรรมนูญที่จะทำให้การขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและการพัฒนาเพื่อการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานที่สนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการพัฒนาที่ชัดเจน ทั้งนี้ ควรพิจารณาไม่ให้อำนาจกำหนดเป็นสาระรายละเอียดเช่นเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒.๒ ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยมุ่งเน้นการปฏิบัติภารกิจที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการในพื้นที่เป็นหลัก

การปฏิรูปด้านการปกครองท้องถิ่น

หลักการและเหตุผล พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดขั้นตอน ระยะเวลา และภารกิจที่ต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น โดยจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับบทบาทและภารกิจที่ได้รับในกรอบเวลาและเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งปัจจุบันการดำเนินการดังกล่าวยังไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์อย่างสมบูรณ์ และเป็นภาระทางการเงินการคลังของประเทศมาโดยตลอด เนื่องจากท้องถิ่นยังขาดความพร้อมในการรับโอนภารกิจจากส่วนกลาง และมีปัญหาความซ้ำซ้อนในทางปฏิบัติระหว่างท้องถิ่น มีการผูกขาดอำนาจในระบบการเมืองท้องถิ่นและขาดความพร้อมในการรับโอนภารกิจจากส่วนกลาง และมีปัญหาความซ้ำซ้อนในทางปฏิบัติระหว่างท้องถิ่น มีการผูกขาดอำนาจในระบบการเมืองท้องถิ่นและขาดการมีส่วนร่วมและตรวจสอบจากประชาชนในพื้นที่นำมาซึ่งการเอื้อประโยชน์และทุจริตคอร์รัปชันเกิดความไม่เท่าเทียมในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

ประเด็นสำคัญที่ต้องปฏิรูป ประกอบด้วย (๑) การจัดโครงสร้างรูปแบบและขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ให้เหมาะสม ลดความซ้ำซ้อน (๒) การสร้างของ

อปท. (๓) การปรับปรุงความพร้อมของ อปท. ในการรับโอนภารกิจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการการให้บริการสาธารณะได้มากยิ่งขึ้น และปรับปรุงการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้มีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่เหมาะสม (๔) การปรับปรุงระบบการเงินการคลังของ อปท. ให้เหมาะสม มีรายได้เพิ่มขึ้นพร้อมทั้งมีอิสระทางการคลังที่สามารถตรวจสอบได้ และ (๕) การปรับปรุงการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสู่ท้องถิ่น และ (๖) การจัดทำยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการแปลงแผนสู่การปฏิบัติ ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

ข้อเสนอแนวทางการปฏิรูป

๑) ระยะเร่งด่วนที่รัฐสามารถดำเนินการได้เอง

๑.๑) ปรับปรุงแนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการแปลงแผนสู่การปฏิบัติ ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด โดยนำรูปแบบกระบวนการเรียนรู้ การจัดทำยุทธศาสตร์และการแปลงแผนสู่การปฏิบัติมาเป็นแบบในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด กลุ่มจังหวัด อย่างบูรณาการภายใต้การมีส่วนร่วมและประสานเชื่อมโยงการจัดทำยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง และกรม เพื่อตอบสนองแผนพัฒนาท้องถิ่นตามความต้องการของชุมชนและประชาชนในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ (มท.)

๑.๒) ปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีหลักการที่แน่นอน เพื่อลดความล่าช้าการโอน และลดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง (มท. และ นร.)

๒) ข้อเสนอปฏิรูปประเทศไทยเพื่อควรเสนอให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา

๒.๑) เร่งปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ให้มีสภาพบังคับและเร่งรัดให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่ยังไม่ปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ดำเนินการโดยเร็ว

๒.๒) ปรับโครงสร้าง หน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ลดช่องว่างหรือความทับซ้อนของภารกิจและหน้าที่ต่าง ๆ โดยส่งเสริมการบูรณาการการปกครองท้องถิ่นผ่านการกระจายอำนาจบริหารสั่งการ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพัฒนาการให้บริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง รวมถึงสนับสนุนการจูงใจบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถให้เข้าไปมีบทบาทในส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มากขึ้น

๒.๓) ทบทวนบทบาทและความสัมพันธ์ของการบริหารการคลังของประเทศและการบริหารการคลังของ อปท. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ เพื่อสร้างระบบการจัดสรรงบประมาณให้กับ อปท. อย่างเป็นธรรมและเพียงพอต่อการให้บริการประชาชนภายใต้หลักพื้นฐานของการกระจายอำนาจที่กำหนดว่าสัดส่วนงบประมาณส่วนใหญ่ของท้องถิ่นต้องถูกบริหารจัดการในระดับท้องถิ่น รวมทั้งมีระบบการตรวจสอบ นอกเหนือจากการตรวจเงินแผ่นดิน

๒.๔) ผลักดันกฎหมายหลักต่าง ๆ ของท้องถิ่น ได้แก่ กฎหมายรายได้ท้องถิ่น กฎหมายกระจายอำนาจ กฎหมายบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น โดยจัดทำเป็นประมวลกฎหมาย อปท. โดยมีการกำหนดรูปแบบ ขั้นตอน กระบวนการมีส่วนร่วม และสัดส่วนของภาคประชาชนในคณะกรรมการ/กลไกการตัดสินใจต่าง ๆ และให้ครอบคลุมการกำหนดรูปแบบและอำนาจหน้าที่ของ อปท. ที่สอดคล้องกับรายได้ เพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการปรับระบบรายได้จากภาษีของ อปท. โดยให้หน่วยงานกลางที่มีความเชี่ยวชาญ เช่น สำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง สนับสนุนการออกแบบระบบงบประมาณของ อปท. ให้เป็นมาตรฐานและเชื่อมโยงกับระบบการเงินการคลังของประเทศ รวมถึงการตรากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นขึ้นใหม่ และแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การดำเนินการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นเป็นไปโดยกลไกภาคประชาชนอย่างชอบธรรม สามารถตรวจสอบและรับรองผลการเลือกตั้งได้

๒. ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปฯ ที่เกี่ยวข้อง ๒ คณะ

(๑) คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

(๑.๑) ควรกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้ชัดเจน

- ส่วนกลางดำเนินการได้เฉพาะในกิจการด้านการป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การยุติธรรม ระบบการเงินการคลัง ระบบการสื่อสาร คมนาคม การพลังงานและการพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีของประเทศ ส่วนกิจการอื่นที่ไปปฏิบัติในพื้นที่นั้นให้ปฏิบัติได้เฉพาะงานที่เป็นนโยบายสำคัญ งานด้านวิชาการ การกำกับดูแล ตรวจสอบติดตามการบริหารงานของส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เท่านั้น ทั้งนี้ ส่วนกลางจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณ เพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- ส่วนภูมิภาคทำหน้าที่กำกับดูแล ตรวจสอบการดำเนินงานของ อปท. เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาล ประสิทธิภาพ และความเสมอภาคในการจัดบริการสาธารณะและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนของ อปท.

- ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง โดย อปท. ขนาดใหญ่สามารถดำเนินการจัดเก็บภาษี หารายได้ และก่อกำหนดได้ภายใต้ระเบียบที่ส่วนกลางกำหนด และทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการในการพัฒนาและแก้ปัญหาของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ ในการจัดบริการสาธารณะนั้น ท้องถิ่นสามารถดำเนินการเอง ร่วมกันระหว่างท้องถิ่น หรือการจ้างหน่วยงานเอกชนมาดำเนินการแทนก็ได้

(๑.๒) ราชการส่วนกลางจะต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจที่ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของ อปท. ทั้งในด้านบุคลากรและงบประมาณภายในเงื่อนไขที่กำหนดตามแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ ในขณะที่ราชการส่วนภูมิภาคจะต้องมีขนาดเล็กและปรับเปลี่ยนบทบาทไปสู่การเป็นผู้กำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินการของ อปท.

(๑.๓) ปฏิรูปหน่วยงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพ ทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นองค์กรที่ใช้ความรู้ที่สร้างสรรค์ มีโครงสร้างขนาดเล็กกะทัดรัด ลดบทบาทภารกิจให้ทำงานเฉพาะที่เป็นหน้าที่สำคัญของรัฐ

(๑.๔) กำหนดแนวทางในการจำกัดอำนาจและปรับลดบทบาทของภาครัฐลงรวมทั้งภาคเอกชนและภาคประชาสังคมสามารถจัดบริการสาธารณะได้ตามที่กฎหมายกำหนด โดย

ได้รับการสนับสนุน การกำกับดูแล ตรวจสอบ และวัดผลสัมฤทธิ์ในการจัดบริการสาธารณะให้ได้มาตรฐานมีคุณภาพและเป็นธรรมจากภาครัฐ

(๑.๕) การขยายและตั้งส่วนราชการหรือหน่วยงานภาครัฐใหม่ในส่วนกลาง และภูมิภาคจะต้องไม่เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อปท. และจะกระทำได้เฉพาะเมื่อมีการปรับยุบเลิกส่วนราชการเดิมลง

(๒) คณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น

(๒.๑) ควรกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้ชัดเจน

- ส่วนกลางดำเนินการได้เฉพาะในกิจการด้านการป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การยุติธรรม ระบบการเงินการคลัง ระบบการสื่อสาร คมนาคม การพลังงานและการพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีของประเทศ ส่วนกิจการอื่นที่ไปปฏิบัติในพื้นที่นั้นให้ปฏิบัติได้เฉพาะงานที่เป็นนโยบายสำคัญ งานด้านวิชาการ การกำกับดูแล ตรวจสอบติดตามการบริหารงานของส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เท่านั้น ทั้งนี้ ส่วนกลางจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณ เพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- ส่วนภูมิภาคมีฐานะเป็นกลไกของส่วนกลาง ปฏิบัติภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของส่วนกลาง ทำหน้าที่ประสานระหว่างการขับเคลื่อนนโยบายของส่วนกลางกับการตอบสนองการแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น

- ส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นองค์กรกึ่งรัฐและประชาชน เป็นนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระภายใต้กฎหมาย มีอำนาจการตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นตัวเอง อปท.ขนาดใหญ่สามารถดำเนินการจัดเก็บภาษี หารายได้ และก่อหนี้ได้ภายใต้ระเบียบที่ส่วนกลางกำหนด และทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการในการพัฒนาและแก้ปัญหาของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ ในการจัดบริการสาธารณะนั้น ท้องถิ่นสามารถดำเนินการเอง ทำร่วมกันระหว่างท้องถิ่น หรือการจ้างหน่วยงานเอกชนมาดำเนินการแทนก็ได้

(๒.๒) รัฐจะต้องถ่ายโอนภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางให้กับท้องถิ่นในภารกิจขั้นพื้นฐานและภารกิจอื่นที่ไม่ได้ระบุไว้ โดยจะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ

(๒.๓) ให้ อปท. แบ่งเป็น ๒ รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไป ซึ่งหมายถึง รูปแบบที่ใช้กับ อปท. ทั่วไปที่แบ่งเป็นท้องถิ่นระดับจังหวัดและท้องถิ่นต่ำกว่าระดับจังหวัด และรูปแบบพิเศษ ซึ่งหมายถึง รูปแบบที่กำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษอันมีลักษณะแตกต่างออกไปจากรูปแบบทั่วไป รวมทั้งกำหนดขนาดที่เหมาะสมของ อปท. การควบรวม อปท. ขนาดเล็ก และการยกสถานะเป็นเทศบาล เนื่องจากปัจจุบันมี อปท. ขนาดเล็กเป็นจำนวนมากซึ่งไม่มีรายได้เพียงพอต่อการบริหารงาน และเป็นการลดภาระต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารของภาครัฐ

(๒.๔) ให้มีการถ่ายโอน การหมุนเวียน การโอนย้ายบุคลากรระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการจัดระเบียบบริหารงานบุคคลและการพัฒนาทรัพยากรบุคคลท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนด

(๒.๕) รัฐพึงสนับสนุนการจัดตั้งองค์กร/หน่วยงานทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนทางวิชาการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของ อปท. โดยองค์กรดังกล่าวควรเป็นองค์กรกลาง และได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากสมาคมของ อปท.

สรุป

สถานภาพภารกิจของส่วนราชการในพื้นที่ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น ยังคงประสบกับปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากการบริหารราชการในพื้นที่ ดังนี้

ราชการบริหารส่วนกลาง มีการจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาคมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และมีรูปแบบที่หลากหลาย และบทบาทของหน่วยงานที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาค มีทั้งที่ปฏิบัติหน้าที่การหน่วยประสาน กำกับ ดูแล และให้คำปรึกษา และการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะหน่วยปฏิบัติการ ซึ่งเป็นการให้บริการประชาชนโดยตรง และเป็นภารกิจหลักของราชการบริหารส่วนภูมิภาค อีกทั้งในแต่ละส่วนราชการ จะกำหนดให้มีหน่วยงานในสังกัดลงมาปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด ในลักษณะที่เป็นเครือข่ายการปฏิบัติราชการของหน่วยงานในระดับภูมิภาค แทนการมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งถือเป็นเจ้าภาพในการบริหารราชการระดับจังหวัดหรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะอยู่ในความรับผิดชอบ และการกำกับดูแลโดยตรงจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่รับมอบนโยบายและคำสั่งจากรัฐบาล โดยจะปฏิบัติในฐานะตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แต่ปัจจุบันมีหน่วยงานที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในสังกัดกระทรวงเดียวกันอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่วนใหญ่ในกระทรวงจะมีหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค หรือการเป็นตัวแทนของกระทรวงในพื้นที่จังหวัดเพียงหน่วยงานเดียว เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงวัฒนธรรม จะมีบทบาทในการเป็นศูนย์รวมภารกิจหรือกิจกรรมที่หลากหลายของกรมต่าง ๆ ในกระทรวงเข้าไว้ด้วยกัน มีหน้าที่ในการตรวจสอบ ควบคุมดูแล และการดำเนินการตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการในกระทรวงนั้น

ผู้วิจัยจึงเห็นว่าปัญหาข้อจำกัดดังกล่าวเป็นเหตุผลหนึ่งที่ต้องมีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ให้ทันสมัย ทันโลกทันเหตุการณ์ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อกำหนดรูปแบบระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนเหมาะสมกับการปฏิรูปประเทศไทยและการพัฒนาประเทศที่พึงประสงค์ให้ได้ในอนาคต เพื่อให้มีการบริหารราชการในพื้นที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บทที่ ๔

แนวทางการจัดระบบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการที่พึงประสงค์ กับการปฏิรูปประเทศ

แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งผู้วิจัยได้ใช้วิธีการดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ทรงคุณวุฒิ ๓ ท่าน เพื่อให้ได้รูปแบบเนื้อหา ความชัดเจนในการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่พึงประสงค์และเหมาะสมกับประเทศไทย และข้อเสนอแนวคิดในการกำหนดรูปแบบการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินที่เหมาะสมต่อการปฏิรูประบบราชการในอนาคต

โดยที่ขอบเขตเนื้อหาของการสัมภาษณ์จะครอบคลุม ๓ ประเด็นหลัก ได้แก่

- ๑) สภาพปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดในปัจจุบันของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน
- ๒) รูปแบบ โครงสร้าง ระบบงาน บุคลากรและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องต่อระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลต่อการปฏิรูปประเทศ
- ๓) ร่างรัฐธรรมนูญกับการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนของการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

๑) ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ ๑ : นายไพโรจน์ พรหมสาส์น

อดีตรองปลัดกระทรวงมหาดไทย / สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ

๑.๑ ความเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหา อุปสรรคของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

๑. ปัจจุบันมีการการจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาคเป็นจำนวนมาก และมีรูปแบบที่หลากหลาย ส่งผลให้เกิดความทับซ้อน และซ้ำซ้อนกันของหน่วยงานที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาคด้วยตนเอง รวมทั้งระหว่างหน่วยงานที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาคและหน่วยงานที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่อยู่ในพื้นที่เดียวกัน

๒. บทบาทของหน่วยงานที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาค มีทั้งที่ปฏิบัติหน้าที่การหน่วยประสาน กำกับ ดูแล และให้คำปรึกษา และการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะหน่วยปฏิบัติการ ซึ่งเป็นการให้บริการประชาชนโดยตรง และเป็นภารกิจหลักของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

๓. ในแต่ละส่วนราชการ จะกำหนดให้มีหน่วยงานในสังกัดลงมาปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด ในลักษณะที่เป็นเครือข่ายการปฏิบัติราชการของหน่วยงานในระดับภูมิภาค แทนการมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งถือเป็นเจ้าภาพในการบริหารราชการระดับจังหวัดหรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

๔. การบริหารโครงสร้างของหน่วยงานราชการของไทย ไม่มีการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่และโครงสร้างของหน่วยงานแต่ละส่วนไว้อย่างชัดเจน

๕. ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารราชการ จากสถานการณ์ความไม่ชัดเจนในเรื่องของโครงสร้าง และภารกิจหน้าที่ ก่อให้เกิดปัญหาและข้อจำกัดของระบบราชการ ดังนี้

- การบริหารราชการไร้ประสิทธิภาพ
- ความสิ้นเปลืองของงบประมาณ
- ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เป็นการปฏิบัติงานในลักษณะต่างคนต่างทำ ต่างความรับผิดชอบ และต่างผู้บังคับบัญชา
- กลไกการมอบอำนาจจากส่วนกลางมายังหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาค (สำนัก/เขต) ในปัจจุบันถือว่ามีความเหมาะสมในระดับหนึ่งเพราะทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานมีความคล่องตัว สามารถสนับสนุนและส่งเสริมทางเทคนิคและวิชาการในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- การปรับเปลี่ยนโยกย้ายบุคลากรในปัจจุบัน มิได้เป็นไปเพื่อให้เกิดการเรียนรู้งานหรือเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติภารกิจที่มีความหลากหลายและแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ แต่เป็นการปรับเปลี่ยนโยกย้ายเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารงาน
- การติดต่อและประเมินผลการปฏิบัติราชการของหน่วยงาน หรือข้าราชการเป็นไปอย่างจำกัด และไร้ประสิทธิภาพ

๑.๒ ความเห็นต่อรูปแบบ โครงสร้าง ระบบงาน บุคลากรและกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลต่อการปฏิรูปประเทศ

๑. ราชการบริหารส่วนกลาง

ควรจะมีบทบาทอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศ การเงินการคลัง การต่างประเทศและการยุติธรรมเป็นหลัก ส่วนในส่วนภูมิภาคควรกำหนดให้ส่วนกลางมีบทบาทในระดับจังหวัดเฉพาะงานที่เป็นงานนโยบายหลัก งานที่ครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัด เช่น ทางหลวงแผ่นดิน ป่าไม้ หรือโครงการชลประทานขนาดใหญ่ งานด้านเทคนิคหรือวิชาการที่สำคัญและงานตรวจสอบติดตามผลการปฏิบัติงานของส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเท่านั้น นอกเหนือจากนั้นควรแบ่งมอบอำนาจหน้าที่ไปให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือผู้ว่าราชการจังหวัด และกระจายอำนาจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นฝ่ายปฏิบัติจัดทำเป็นหลัก

๒. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

เมื่อราชการบริหารส่วนกลางแบ่งมอบอำนาจไปให้ภูมิภาคแล้ว ควรกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีเอกภาพในการบริหารงานและการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในระดับจังหวัด รวมทั้งสามารถกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานของส่วนราชการ หน่วยงานในจังหวัดและอปท. ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและประหยัด ปลอดจากการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ (เป็นผู้แทนของราชการบริหารส่วนกลาง)

นอกจากนี้ มีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ เช่น จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งอาจไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแบ่งแยกจังหวัดและจัดตั้งเป็นจังหวัดขึ้นใหม่แต่อย่างใด เพราะจะต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก แต่อาจดำเนินการโดยกำหนดให้มีจังหวัดสาขาขึ้นโดยมีที่ทำการอยู่ ณ ที่ว่าการอำเภอใดอำเภอหนึ่ง ซึ่งเป็นศูนย์กลางของจังหวัดสาขา สำหรับส่วนราชการต่าง ๆ ก็อาจกำหนดกรอบอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้ไปปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม

๓. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้รับมอบอำนาจหน้าที่หรือได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากขึ้นก็จำเป็นต้องปรับรูปแบบโครงสร้างและระบบวิธีการบริหารงานของ อปท. ให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและชุมชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญด้วย สำหรับการการปฏิรูปหรือพัฒนาให้ อปท. มีประสิทธิภาพมากขึ้นนั้น อาจกำหนดแนวทางในการปรับโครงสร้างรูปแบบและระบบการบริหารงานของ อปท. ได้โดยสังเขป ดังนี้

ประการแรก ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) หากจะต้องคงไว้ก็ควรมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและแผนงานที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่เชื่อมโยงระหว่างจังหวัด อำเภอหรือ อปท. เช่น การคมนาคมขนส่ง การพัฒนาแหล่งน้ำ การระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสีย การจัดหาที่ทิ้งขยะรวม รวมทั้งการเทศพาณิชย์ขนาดใหญ่ซึ่งต้องร่วมมือประสานการปฏิบัติระหว่าง อปท. หลายแห่ง สภาจังหวัดควรประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นตัวแทนของ อปท. จากอำเภอต่าง ๆ ตามสัดส่วนที่เหมาะสม ส่วนฝ่ายบริหารก็ไม่จำเป็นต้องเลือกตั้งนายก อบจ. โดยตรงแต่อาจกำหนดให้สภา

จังหวัดเป็นฝ่ายพิจารณากำหนดก็ได้ ข้อนี้ควรต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบ ว่าจะให้สอดคล้องกับระบบการเมืองการปกครองในระดับประเทศหรือไม่เพียงใด

ประการที่สอง ควรกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรหลักในการปกครองท้องถิ่นและจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ที่มีชุมชนหนาแน่นและมีความพร้อมที่จะเป็นเทศบาล นอกจากนั้นควรมีรวมเทศบาลที่อยู่ใกล้เคียงกันให้เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ขึ้นในรูปแบบการปกครองมหานคร เพื่อประสิทธิภาพประสิทธิผลและประหยัดงบประมาณในการบริหารงาน รวมทั้งให้มีการรวมเทศบาลหรือ อบต. ที่อยู่ใกล้เคียงกันเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ หรือยกฐานะ อบต. ขนาดใหญ่ขึ้นเป็นเทศบาลโดยรวม อบต. ขนาดเล็กที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกันเข้าเป็นเทศบาลเดียวกันเพื่อให้เป็นอปท. ที่มีขนาดใหญ่ขึ้นด้วย

ประการที่สาม สำหรับ อบต. เมื่อยกฐานะ อบต. ส่วนหนึ่งเป็นเทศบาลแล้ว อบต. ขนาดเล็กมาก ซึ่งไม่ใช่ชุมชนหนาแน่นประกอบด้วยหลายหมู่บ้านที่อยู่กระจัดกระจายห่างไกลกัน มีงบประมาณของตนเองน้อยมากต้องอาศัยงบประมาณจากส่วนกลางมาเป็นงบประมาณเพื่อการบริหารงาน ก็ควรเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างของ อบต. เหล่านั้นเสียใหม่โดยอาจปรับเปลี่ยนให้เป็นองค์กรที่อยู่ในความดูแลของ อบจ.

ประการสุดท้าย ควรจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษทำนองเดียวกับ กทม. หรือเมืองพัทยาตามความจำเป็นและเหมาะสมและตามเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ โดยอาจมีพื้นที่การปกครองเต็มทั้งจังหวัดหรืออาจไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นท้องถิ่นรูปพิเศษเต็มพื้นที่ทั้งจังหวัดก็ได้ (ต้องมีกฎหมายเป็นการเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ และประกาศให้เป็นท้องถิ่นรูปพิเศษเป็นแห่งๆ ไป) แต่ก็อาจกำหนดเพียงบางส่วนของจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปพิเศษขนาดใหญ่ เช่นเดียวกับการกำหนดให้บางส่วนของอำเภอบางละมุงเป็นเมืองพัทยา หรือกรณีของจังหวัดเชียงใหม่ก็อาจรวมพื้นที่ของ ๗ - ๘ อำเภอ ที่อยู่รอบอำเภอเมืองเชียงใหม่ ยกฐานะขึ้นเป็นมหานครเชียงใหม่ โดยที่ยังคงความเป็นเทศบาลของแต่ละแห่งไว้ในมหานครดังกล่าวก็ได้ นอกจากนั้นในเขตพื้นที่บริเวณชายแดนหรือพื้นที่ที่กำหนดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษและมีนโยบายส่งเสริมการค้าชายแดน เช่น แม่สอด สมุย มุกดาหาร เบตง อร์รัฐประเทศ ฯลฯ หรือพื้นที่ที่กำหนดให้มีการส่งเสริมการท่องเที่ยว เช่น สมุย ภูเก็ต เกาะพีพี แม่สาย หรือพื้นที่ที่กำหนดเป็นเขตส่งเสริมอุตสาหกรรม เช่น ระยอง มาบตาพุด สมุทรสาคร เป็นต้น ก็อาจกำหนดให้มีการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม ซึ่งจะทำให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการบริหารงานมากขึ้น

๒) ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ ๒ : ศาสตราจารย์ ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่

อดีตรองอธิการบดีสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์/ สมาชิกสภา

ปฏิรูปแห่งชาติ

๒.๑ ความเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหา อุปสรรคของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

๑. การบริหารราชการในปัจจุบันไม่เหมาะสมกับบริบทในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อม ส่งผลให้ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนไป ดังนั้นภารกิจ กฎหมาย กฎระเบียบต้องมีการปรับปรุงให้เท่าทันกับความต้องการใหม่

๒. ปัญหาการบริหารราชการของทั้ง ๓ ส่วน

- ส่วนกลางควรทำในเชิงยุทธศาสตร์ ทำสิ่งที่มีความสำคัญสูง และควรทำอย่างลาด แต่ปัจจุบันพบว่าส่วนกลางเองทำภารกิจเยอะมาก และไม่ได้จัดลำดับความสำคัญ
- ส่วนภูมิภาคซึ่งจัดตั้งขึ้นตามหลักการการมอบอำนาจรัฐให้ไปปฏิบัติงานแทน ในทางปฏิบัติขณะนี้ ไม่มีการมอบอำนาจที่ทำให้เกิดเอกภาพในการตัดสินใจสั่งการและความรับผิดชอบต่อผลผลิตผลลัพธ์ของงาน ประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชนและการพัฒนาพื้นที่จึงเป็นสิ่งที่ไม่มีหลักประกันว่าจะเกิดขึ้นจริง รวมทั้งขาดกำลังคน ขาดความรู้
- ส่วนท้องถิ่นควรเป็นองค์กรที่มีความเข้มแข็งด้วยตนเอง แต่กลับกลายเป็นเพียงองค์กรที่รับปฏิบัติจากส่วนกลาง ถูกมองว่าเป็นองค์กรที่สร้างขึ้นเพื่อให้ส่วนกลางทำงานง่ายขึ้น การกระจายอำนาจที่มีการถ่ายโอนภารกิจให้อปท.ไปแล้วรวม 187 ภารกิจ ยังไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจและทรัพยากรให้อปท.มีศักยภาพความสามารถที่ดีในการพัฒนาศักยภาพและความเจริญของคนและท้องถิ่นได้จริง มีภารกิจที่ถ่ายโอนไม่น้อยที่เป็นการถ่ายโอนเพื่อให้ไปใช้เงินและคนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ทำแทนส่วนกลางและมีภารกิจถ่ายโอนจำนวนไม่น้อยที่ อปท.ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง

๓. ปัจจุบันรัฐไทย เป็นรัฐรวมศูนย์ รวมอำนาจหน้าที่ แต่เป็นรัฐรวมศูนย์ที่ไม่มีเอกภาพของอำนาจและการบริหารงาน ดูจากภายนอกเหมือนรวมศูนย์ แต่ในความเป็นจริง อำนาจกระจัดกระจาย แยกส่วน ภารกิจจำนวนไม่น้อยทับซ้อนและซ้ำซ้อน การบูรณาการนโยบายและแผนงานทำได้ยาก

๔. รัฐส่วนกลางควรเป็น “รัฐรวมศูนย์นโยบาย” ส่งให้ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการปฏิบัติ

๕. หน่วยงานราชการยังไม่ได้สร้างคุณค่าสาธารณะ (public value) ให้ได้จริง รัฐยังไม่มีบริการแบบรวมด้านที่เป็น package เดียว ที่คิดแบบห่วงโซ่คุณค่า (valued chain) ตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ โดยนำกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนมาคิดร่วมกัน ทำร่วมกัน และได้ประโยชน์ร่วมกันของทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน

๒.๒ ความเห็นต่อรูปแบบ โครงสร้าง ระบบงาน บุคลากรและกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลต่อการปฏิรูปประเทศ

๑. ลดบทบาทหน้าที่รัฐ ให้ทำภารกิจพื้นฐานของรัฐสมัยใหม่เท่านั้น

๒. รัฐส่วนกลางมีภารกิจในการกำหนดนโยบายและการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ถ้าจำเป็นต้องมีภารกิจที่ต้องปฏิบัติจะต้องไม่ปฏิบัติเองถ้าไม่จำเป็น

๓. การบริหารราชการควรทำงานแบบเครือข่าย โดยใช้แนวทางการทำงานทั้งแบบแนวตั้งคือตาม function การบังคับบัญชา และการทำงานแบบแนวขวางเป็น network

๔. ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นควรนำการรูปแบบวิธีการทำงานแบบใช้สัญญาการทำงานร่วมกัน โดย

- ระหว่างส่วนกลาง - ภูมิภาค ให้มีสัญญาการมอบหมายงาน โดยส่วนกลางมอบหมายภารกิจ หน้าที่ให้ส่วนภูมิภาคดำเนินงานแทน มีการทำสัญญาระบุงานที่ต้องส่งมอบ ตัวชี้วัด เป็นคำรับรองผลงาน
- ระหว่างส่วนภูมิภาค - ท้องถิ่น ให้มีการทำสัญญาจ้างทำงาน โดยส่วนภูมิภาคมีการจ้างส่วนท้องถิ่นมาดำเนินงานบริการสาธารณะให้ประชาชนในพื้นที่ ท้องถิ่นอาจทำเอง หรือ outsource มาดำเนินการแทน แต่ความรับผิดชอบอยู่ที่ท้องถิ่นเอง โดยมีการทำสัญญาจ้างระบุงานที่ต้องดำเนินการ และค่าจ้าง

๕. การจัดโครงสร้างหน่วยงานใน ๓ ระดับ (กลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น) ไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบตายตัว อาจจัดได้หลากหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับบริบทของพื้นที่ นำระบบการบริหารยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรมในระดับภาคที่เป็นการระดมทรัพยากรและความร่วมมือกันระหว่างราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมมาใช้ เช่น

- กรณีที่มีนโยบายพิเศษ เป็น agenda/issue พิเศษ
- กรณีของพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ
- รูปแบบของกลุ่มจังหวัด เช่น กลุ่มจังหวัดภาคใต้มีเรื่องปาล์มน้ำมัน
- รูปแบบของ virtual business มีสำนักงานชั่วคราวมาเนินการในระยะเริ่มแรกก่อน เช่น นโยบายอีสเทิร์นซีบอร์ดในอดีต เป็นต้น

๒.๓ ความเห็นร่างรัฐธรรมนูญกับการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนของการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

๑. เจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญใหม่

- “สร้างพลเมืองให้เป็นใหญ่” ทุกหน่วยงานต้องไปทบทวนการทำงานว่ามีความทั่วถึง เท่าเทียมเป็นธรรม และมีคุณภาพหรือไม่ ซึ่งปัจจุบันยังมีปัญหาอยู่ทั้ง ๓ ส่วน จึงต้องมีการปรับปรุงเพื่อให้สามารถทำงานสอดรับกับเจตนารมณ์ดังกล่าวได้
- “การเมืองใสสะอาดและสมดุล” ต้องมีกลไกตรวจสอบการทุจริตอย่างเข้มข้น รวมทั้งการทำงานที่ต้องให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ ตั้งแต่เริ่มต้นจนจบกระบวนการ (citizen engagement) เนื่องจากปัจจุบันราชการคิดว่าตัวเองรู้ดีทุกเรื่อง ไม่ค่อยได้ถามความเห็น ความต้องการของประชาชน ทำให้การทำงานไม่ตรงต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

๒. ร่างรัฐธรรมนูญเปิดพื้นที่การเมืองให้ภาคประชาชนมากขึ้น ให้ประชาชนเข้มแข็งมากขึ้น เพิ่มความเข้มงวดกวดขันบุคคลที่จะเข้าสู่อำนาจรัฐ การใช้อำนาจรัฐ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยภาคประชาชนกำหนดอาณัติบริเวณการใช้อำนาจที่ชัดเจนระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ

๓) ผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ ๓ : ผศ.ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ

อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๓.๑ ความเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหา อุปสรรคของการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

๑. หน่วยงานทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น อยากเป็นพระเอก จึงพบว่าเมื่อลงไปพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งจะมีผู้เล่นทั้งสามระดับ ปัญหาคือเกิดความซ้ำซ้อนกันในการทำงานเชิงพื้นที่ ขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ ไม่สามารถหาเจ้าภาพหลักหรือผู้ที่มี accountability ในพื้นที่ได้อย่างชัดเจน

๒. การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางในพื้นที่มีลักษณะการทำงานในแนวตั้งขึ้นตรงต่อราชการส่วนกลาง การสื่อสารและการตัดสินใจแก้ไขปัญหาของพื้นที่ซึ่งไม่สามารถกระทำได้อย่างรวดเร็วเด็ดขาด

๓. กลไกการบูรณาการระดับจังหวัดไม่สามารถนำไปสู่การสั่งการหรือการบังคับบัญชาข้ามกระทรวงหรือข้ามกรมได้ ทำให้การจัดการปัญหาในเชิงพื้นที่ไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

๔. ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานของส่วนราชการไม่มีความต่อเนื่องในการบริหารและปฏิบัติงาน เนื่องจากเป็นไปตามวาระที่กำหนด จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาหรือวางนโยบายในการพัฒนาพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

๓.๒ ความเห็นต่อรูปแบบ โครงสร้าง ระบบงาน บุคลากรและกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลต่อการปฏิรูปประเทศ

๑. ระบบการบริหารราชการมี ๒ ระดับคือ ระดับรัฐบาลกลาง รับผิดชอบการขับเคลื่อนนโยบายระดับชาติ มีภารกิจ เช่น การคลัง การต่างประเทศ ด้านเศรษฐกิจมหภาค ดูแลกฎหมาย และความมั่นคง เป็นต้น ภารกิจที่เหลือควรจัดการในระดับพื้นที่ทั้งหมด คนในพื้นที่ควรทำหน้าที่บริหารจัดการ แก้ไขปัญหาระดับพื้นที่

๒. ระดับรัฐบาลกลางนอกจากทำภารกิจข้างต้นแล้ว กระทรวง/กรมควรมีหน้าที่เหลือเฉพาะเพียงงานกำหนดมาตรฐาน ออกกฏกติกา และตรวจสอบติดตามประเมินผล มาตรฐานที่กล่าวถึงเป็นมาตรฐานกลางที่ต้องใช้กันทั่วประเทศ เช่น มาตรฐานด้านการเงินการคลัง มาตรฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เป็นเฉพาะทาง หากบางอย่างรัฐบาลกลางไม่สามารถรับผิดชอบได้ทั้งหมดก็อาจมีส่วนภูมิภาคหรือภาคซึ่งมีบทบาทเป็นเพียงผู้ช่วยของรัฐบาลกลางจริงๆ ไม่ได้เป็นฝ่ายปฏิบัติหรือจัดบริการเอง ระดับพื้นที่เท่านั้นจะมีหน้าที่เป็นคนปฏิบัติการ แก้ไขปัญหา จัดบริการให้กับประชาชน

๓. เมื่อส่วนภูมิภาค (middle tier) มีบทบาทเป็นเพียงผู้ช่วยส่วนกลาง ทำหน้าที่กำกับดูแล จึงอาจไม่มีความจำเป็นต้องมีในทุกจังหวัดเหมือนปัจจุบัน อาจจัดให้ระดับภูมิภาคเป็นกลุ่มจังหวัดหรือภาคหรือมณฑล

๔. มีข้อเสนอรูปแบบ ๒ แนวคิด ดังนี้

แนวคิดที่ ๑ : เน้นระดับภูมิภาค

๑) มีการบริหารราชการ ๒ ระดับคือ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (จังหวัดเป็นแขนขาของรัฐบาลกลาง)

๒) ให้จังหวัดมีฐานะเทียบเท่ากรมแต่ตั้งอยู่ในพื้นที่ เป็นศูนย์รวมการสั่งการในพื้นที่ จังหวัดมีหน่วยงานของตัวเอง ไม่ได้ให้สังกัดกระทรวงเหมือนปัจจุบัน โดยจังหวัดอาจขึ้นกับหน่วยงานส่วนกลางที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ การขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ

๓) ให้จังหวัดเป็นหน่วยที่จัดทำค่าของงบประมาณในพื้นที่ทั้งหมด ไม่ใช่เฉพาะงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แต่ต้องรวมของทุกหน่วยที่อยู่ในจังหวัด ทั้งงบประมาณของส่วนราชการ (function) และงบประมาณของท้องถิ่น

๔) รูปแบบนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นศูนย์รวมของการสั่งการ โดยผู้ว่าฯ จะเห็นภาพรวมของแผนงาน/โครงการทั้งหมดที่อยู่ในการดูแลพื้นที่ตน มีหน่วยปฏิบัติที่ขึ้นกับผู้ว่าฯ ดังนั้นการบริหารจัดการ การแก้ไขปัญหาจะสามารถทำได้อย่างคล่องตัว

แนวคิดที่ ๒ : จังหวัดจัดการตนเอง

๑) มีการบริหารราชการ ๒ ระดับคือ ส่วนกลางและระดับพื้นที่ (ในที่นี่จะมองในเชิงพื้นที่ ซึ่งอาจเป็นจังหวัดที่เรียกว่าภูมิภาค หรือจังหวัดที่เป็นท้องถิ่นก็ตาม แต่ที่สำคัญคือการบริหารราชการแผ่นดินต้องทำได้คล่องตัว พื้นที่สามารถบริหารจัดการได้เบ็ดเสร็จ)

๒) โครงสร้างของจังหวัดไม่จำเป็นต้องเป็นรูปแบบเดียวกัน สามารถจัดรูปแบบโครงสร้างให้เหมาะสม สอดรับกับบริบทของแต่ละพื้นที่

๓) มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลังและงบประมาณ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตน

๔) มีคณะกรรมการในจังหวัดปกครองตนเอง เพื่อทำหน้าที่ประสานทิศทางในการพัฒนาพื้นที่ของตน ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณภายในพื้นที่

๕) ต้องมีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยภาคประชาชนที่เข้มแข็ง เพื่อผลักดันให้การปฏิบัติงานมีความโปร่งใส ป้องกันการใช้อำนาจในทางมิชอบ

๓.๓ ความเห็นร่างรัฐธรรมนูญกับการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

๑. แนวทางการปฏิรูปคือต้องทำให้ระบบการบริหารราชการที่ในปัจจุบันมีปัญหา ความซ้ำซ้อน คาบเกี่ยวกัน เกิดความกระชับ ลดในสิ่งที่ไม่จำเป็นลง ไม่ควรเพิ่มอะไรใหม่จากที่มีอยู่ และควรพิจารณาว่าที่มีอยู่จะ Down sizing ได้อย่างไร

ระบบการบริหารราชการที่ดีของต่างประเทศ

๑) ประเทศอังกฤษ

๑.๑ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศอังกฤษ

๑.๑.๑ โครงสร้างภายนอกการบริหารราชการแผ่นดิน

จากการศึกษาถึงโครงสร้างและระบบการบริหารราชการของประเทศอังกฤษตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา เราพบว่า ประเทศอังกฤษแบ่งโครงสร้างการบริหารราชการออกเป็นเพียง ๒ ส่วนเท่านั้น คือการบริหารราชการส่วนกลาง (Central Government) และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Local Government) อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาถึงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นหลัก ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกลับมาศึกษาถึงโครงสร้างและระบบการปกครองของประเทศอังกฤษเสียใหม่ ว่าประเทศอังกฤษมีระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Intermediate Level Administration ในความหมายอย่างกว้าง) หรือไม่ และหากมีจะปรากฏตัวออกมาในลักษณะใด มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นอย่างไร และมีแนวโน้มในอนาคตเป็นอย่างไร

จากการศึกษาถึงลักษณะโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคของอังกฤษ พบว่าในยุคดั้งเดิมอังกฤษมีลักษณะโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคไม่เด่นชัดมากนัก กล่าวคือ ไม่มีองค์กรหรือหน่วยราชการที่ทำหน้าที่เชื่อมประสานระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนมากนัก และเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการผ่านองค์กรตรงกลางอื่น ๆ ที่รัฐไม่มีอำนาจในการควบคุมโดยตรงหรือเป็นองค์กรกึ่งอิสระ เช่น Quasi-autonomous Organizations เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการหลายคน เช่น Michael Keating มองว่า แม้เพียงองค์กรกึ่งอิสระ (Quasi-autonomous Organizations) หรือ การมอบอำนาจภายในกระทรวงไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศก็ถือเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในความหมายอย่างกว้างแล้ว

การแสดงตนของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอังกฤษเริ่มแสดงออกให้เห็นและเด่นชัดขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อการขยายตัวของ Quasi-autonomous Organizations มีมากขึ้นจนบดบังบทบาทการบริหารสาธารณะต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปเป็นอย่างมาก และระบบการ

บริหารราชการส่วนภูมิภาคของอังกฤษก็เริ่มก่อตัวขึ้นอย่างเป็นจริงเป็นจังเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. ๑๙๙๔ ซึ่งมีการจัดตั้ง Government Offices for the Regions (GORs) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เชื่อมประสานหน่วยงานราชการของรัฐบาลที่กระจายตัวอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และถือเป็นหน่วยงานนำร่อง หน่วยงานแรกในส่วนภูมิภาคของประเทศไทย

ความจริงแล้ว การพิจารณาถึงเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานในส่วนภูมิภาคของรัฐบาลอังกฤษมิใช่เพิ่งเกิดขึ้นในทศวรรษที่ ๑๙๙๐ แต่อย่างใด หากแต่เคยมีการพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานในส่วนภูมิภาคขึ้นแล้วตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๖๖ โดย คณะกรรมการชุด Radcliff-Maud Commission ที่ถูกตั้งขึ้นเพื่อศึกษาถึงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอังกฤษและในเวลส์ในขณะนั้น หรือแม้แต่ในปี ค.ศ. ๑๙๖๙ คณะกรรมการชุด Kibrandon Commission ก็ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาการมอบอำนาจให้แก่สกอตแลนด์และเวลส์ ซึ่งส่วนท้ายของรายงานการศึกษาดังกล่าว ก็แนะนำให้มีการพิจารณาการมอบอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคในอังกฤษด้วยเช่นกัน

การจัดตั้ง Government Offices for the Regions (GORs) ในเดือนเมษายน ค.ศ. ๑๙๙๔ เพื่อทำหน้าที่หลัก ๔ ประการ ได้แก่ หนึ่ง ประสานหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในส่วนภูมิภาค ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกับ และ สอง ทำหน้าที่กำหนดแนวทางในการใช้งบประมาณในภูมิภาคต่าง ๆ ให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด และสาม เป็นแรงกดดันจากสหภาพยุโรปที่ต้องการให้ประเทศต่าง ๆ ในสหภาพยุโรปสร้างประชาธิปไตยในระดับภูมิภาคให้มากขึ้น สี่ เป็นหน่วยงานนำร่องตัวอย่างในการปูทางไปสู่การจัดตั้งหน่วยงานในระดับภูมิภาคอย่างจริงจัง

ในกลางปี ค.ศ. ๑๙๙๗ การกระจายให้แก่ส่วนภูมิภาคของประเทศไทยได้รับการกระตุ้นและเร่งรื้ออย่างมีนัยสำคัญเมื่อพรรคแรงงาน (Labour) ชนะการเลือกตั้งอย่างถล่มทลายและพรรคการเมืองมีนโยบายอย่างชัดเจนในการกระจายอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นและมุ่งปฏิรูปโครงสร้างการปกครองของอังกฤษเป็นสำคัญ กอปรกับการมอบอำนาจ (Devolution) ให้แก่สกอตแลนด์ ไอร์แลนด์เหนือ และเวลส์ ต่างมีส่วนสำคัญยิ่งที่ให้การก่อตัวขึ้นของภูมิภาคของอังกฤษมีทิศทางที่ชัดเจนขึ้น

รัฐบาลภายใต้พรรคแรงงานของอังกฤษเริ่มทำการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองของประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนภูมิภาคด้วยการพิจารณาโครงสร้างของ Government Offices for the Regions (GORs) ให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เนื่องจากพรรคแรงงานมองว่า GORs ไม่มี

โครงสร้างที่เป็นประชาธิปไตยเพียงพอและเป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากองค์ประกอบของ GORs มาจากการรัฐบาลกลาง โดยพรรคแรงงานมีเป้าหมายให้ GORs มีโครงสร้างที่มีความรับผิดชอบทางการเมืองมากขึ้น (มาจากการเลือกตั้ง) และจำกัดบทบาทของ GORs ให้มีน้อยที่สุด เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่หลักในการบริการสาธารณะอยู่ต่อไปตามหลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับล่าง (The Principle of Subsidiarity)

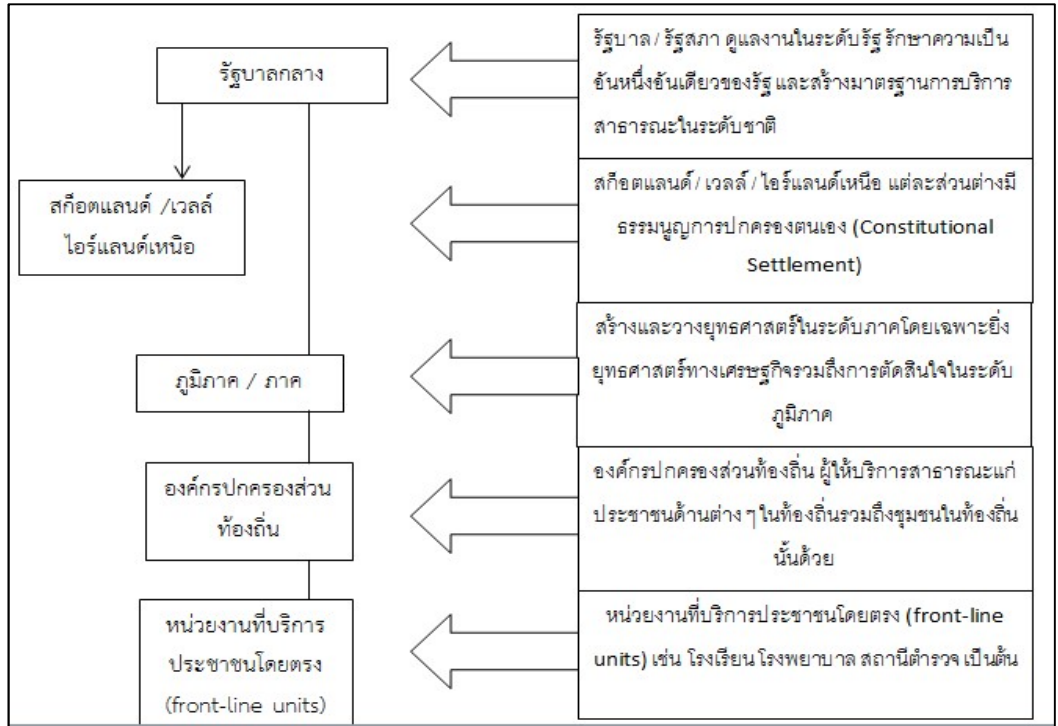
ต่อมาในเดือนเมษายน ปี ค.ศ. ๑๙๙๙ รัฐบาลอังกฤษ ได้จัดตั้ง Regional Development Agencies (RDAs) ขึ้นตามภูมิภาคต่าง ๆ อยู่ภายใต้สังกัด The Regional Coordination Unit (RCU) ซึ่งทำหน้าที่เป็นสำนักงานประสานการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอังกฤษ ของสำนักกรองนายกรัฐมนตรี และให้ RDAs มีหน้าที่เน้นด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาคเป็นการเฉพาะอย่างน้อย ๕ ประการคือ

- ๑) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในส่วนภูมิภาคให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน
- ๒) สนับสนุนภาคธุรกิจและกำหนดนโยบายการลงทุนในส่วนภูมิภาค
- ๓) พัฒนาฝีมือแรงงานในส่วนภูมิภาค
- ๔) สนับสนุนการจ้างแรงงานส่วนภูมิภาค
- ๕) พัฒนาหน่วยงานขนาดเล็กให้สามารถทำงานได้ด้วยตนเอง

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้ง RDAs มิใช่มีเจตจำนงเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาคเท่านั้น หากแต่ยังมีนัยสำคัญต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศอังกฤษอีกด้วย โดย Regional Development Agencies (RDAs) ถูกจัดตั้งขึ้น ๘ แห่งทั่วประเทศกระจายตามภาคทั้ง ๘ ของอังกฤษ และอยู่ภายใต้การดูแลของสำนักกรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานเดียวที่ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของอังกฤษ

เมื่อการขยายตัวของส่วนภูมิภาคของอังกฤษขยายตัวมากขึ้นเช่นนี้ จึงทำให้โครงสร้างการปกครองของประเทศแบ่งออกเป็นระดับที่ชัดเจนมากขึ้นตามแผนภาพดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ ๔ - ๑ แสดงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแห่งสหราชอาณาจักร ในปัจจุบัน

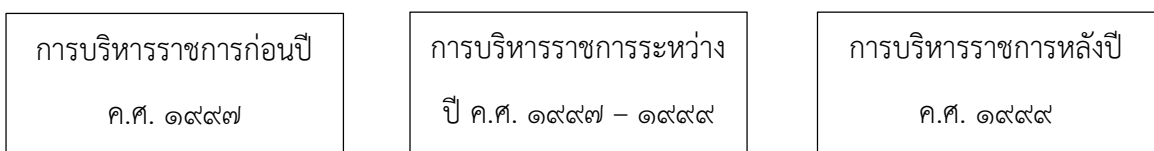


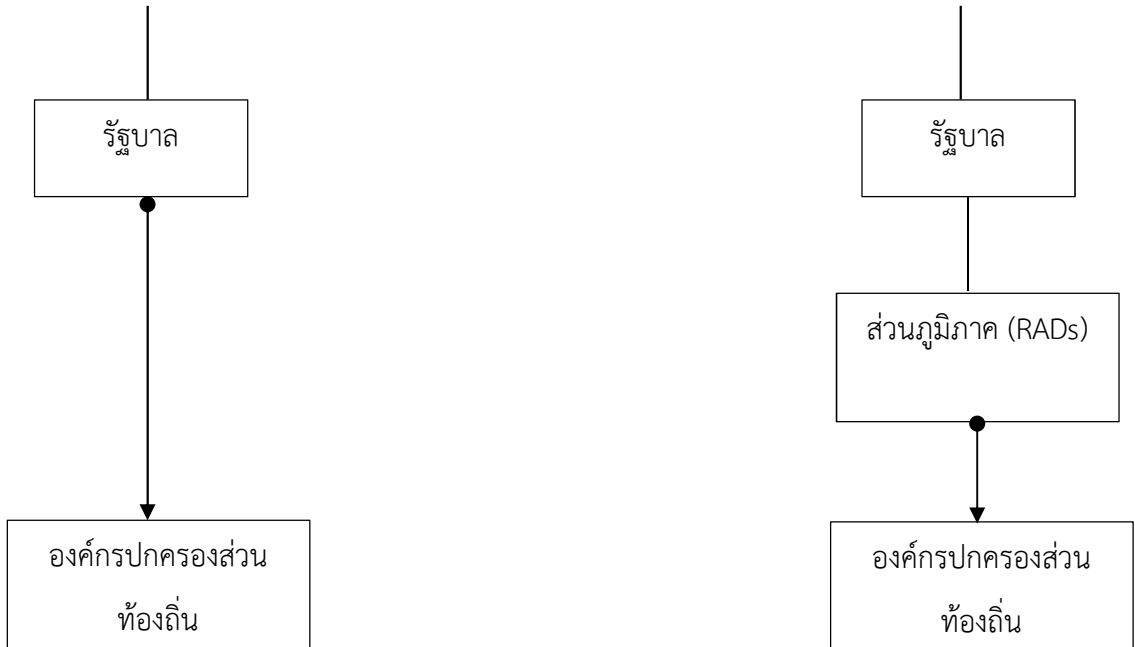
ที่มา : รายงานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เรื่อง “การพัฒนาโครงสร้าง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค”, ๒๕๔๘

จากแผนภาพ จะเห็นได้ว่า การบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคของอังกฤษ เพิ่งเกิดขึ้นมาใหม่ ตามที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น ส่งผลให้โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของอังกฤษ มีความซับซ้อนขึ้น จากเดิมที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นโดยตรง กลายเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ข้อน่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ เหตุผลหลักในการสร้างบริหารราชการส่วนภูมิภาคขึ้นอีก ก็คือ เหตุผลด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากวัตถุประสงค์การจัดตั้ง RDAs ใน Regional White Paper ว่า ต้องการตั้ง RDAs เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในส่วนภูมิภาคให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และสนับสนุนภาคธุรกิจและกำหนดนโยบายการลงทุนในส่วนภูมิภาค พัฒนาฝีมือแรงงานในส่วนภูมิภาค สนับสนุนการจ้างแรงงานในส่วนภูมิภาค และพัฒนาหน่วยงานขนาดเล็กให้สามารถทำงานได้ด้วยตนเอง

แผนภาพที่ ๔ – ๒ แสดงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศอังกฤษเชิงเปรียบเทียบ





ที่มา : รายงานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เรื่อง “การพัฒนาโครงสร้าง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค”, ๒๕๔๘

จากแผนภาพข้างต้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ก่อนปี ค.ศ. ๑๙๙๗ ซึ่งเป็นปีที่รัฐบาลอังกฤษจัดตั้งหน่วยงาน Government Offices for the Regions (GORs) และ The Regional Co-ordination Unit (RCU) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่รวบรวมหน่วยงานของรัฐบาลกลางในระดับพื้นที่ให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากขึ้น จนก่อให้เกิดภาพลาง ๆ ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศอังกฤษขึ้น แต่ก็ยังเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการบริหารราชการแผ่นดินน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับการทำงานของรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรกึ่งอิสระ (Quasi-autonomous Organizations) และบทบาทของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเริ่มชัดเจนและเข้มข้นเมื่อมีการตั้ง Regional Development Agencies (RDAs) ๘ แห่งทั่วภูมิภาคของอังกฤษในปี ค.ศ. ๑๙๙๙ ตามที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น

๑.๑.๒ โครงสร้างภายในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ภายหลังจากที่เราได้ทราบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของในอังกฤษในยุคใหม่ไปแล้ว ในส่วนนี้จะเป็นการอธิบายถึงโครงสร้างภายในของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศไทย

ในปัจจุบันเราพบว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของอังกฤษ ประกอบไปด้วยหน่วยงานที่สำคัญ ๆ ๒ หน่วยงาน อันได้แก่

(๑) Regional Development Agencies (RDAs)

(๒) Regional Chambers

โดยสามารถอธิบายตามลำดับดังต่อไปนี้

๑) Regional Development Agencies (RDAs) เป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งอยู่ ๘ แห่งทั่วประเทศอันได้แก่

- East of England Development Agency
- East Midlands Development Agency
- One North East
- North West Development Agency
- South East England Development Agency
- South West England Development Agency
- Advantage West Midlands
- Yorkshire Forward

เห็นได้ว่า London มิได้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด หากแต่เป็นการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ทั้ง ๘ ภูมิภาคของอังกฤษรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐบาลและรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร (Directly Accountable to Government Ministers and Parliament) ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล ทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจโดยตรง รัฐบาลอาจจะให้แหล่งเงินทุนหรือการสนับสนุนพิเศษแก่ภูมิภาค และให้ความยืดหยุ่นในการทำงานแก่ภูมิภาคต่าง ๆ โดยอิสระ

หน้าที่โดยตรงของ RDAs ทั้ง ๘ แห่ง

- ๑) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในส่วนภูมิภาคให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน
- ๒) สนับสนุนภาคธุรกิจและกำหนดนโยบายการลงทุนในส่วนภูมิภาค
- ๓) พัฒนาฝีมือแรงงานในส่วนภูมิภาค
- ๔) สนับสนุนการจ้างแรงงานส่วนภูมิภาค
- ๕) พัฒนาหน่วยงานขนาดเล็กให้สามารถทำงานได้ด้วยตนเอง

การทำงานของ RDAs ทั้ง ๘ แห่ง ต้องทำงานควบคู่ไปกับ Regional Chambers ในแต่ละ

ภูมิภาคด้วย โดย Regional Chambers เป็นหน่วยงานในส่วนภูมิภาคอีกหน่วยงานหนึ่งที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาให้ทำ

หน้าที่ควบคู่ไปกับ RDAs โดยอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานที่ว่า “RDAs ไม่มีความเป็นประชาธิปไตยเพียงพอ” เนื่องจากมาจากการแต่งตั้งและรับผิดชอบของรัฐบาลกลางโดยตรง ทั้งที่เป็นหน่วยงานในระดับภูมิภาค ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานอีกหน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่สะท้อนผลประโยชน์และความต้องการของประชาชนในส่วนภูมิภาค และทำหน้าที่ในการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ ก็คือ Regional Chambers นั่นเอง

ตารางที่ ๔ - ๑ แสดงหน่วยงานในระดับภูมิภาคของอังกฤษ

ภูมิภาค	Regional Development Agency	Regional chamber
East of England	East of England Development Agency	East of England Regional Assemble (EERA)
East Midlands	East Midlands Development Agency	East Midlands Regional Assemble (EMRA)
North East	One North East	North East Assemble (NEA)
North West	North West Development Agency	North West Regional Assemble (NWRA)
South East	South East England Development	South East England Regional Assembly (SEERA)

ตารางที่ ๔ - ๑ แสดงหน่วยงานในระดับภูมิภาคของอังกฤษ (ต่อ)

ภูมิภาค	Regional Development Agency	Regional chamber
South West	South West England	South West Regional

	Development Agency	Assemble (SWRA)
West Midlands	Advantage West Midlands	West Midlands Regional Assemble (WRMA)
Yorkshire and the Humber	Yorkshire Forward	Yorkshire & Humberside Assembly (YHA)

ที่มา : รายงานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เรื่อง “การพัฒนาโครงสร้าง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค”, ๒๕๔๘

รัฐบาลอังกฤษ ได้ออกแบบให้ Regional Chambers ให้มีสมาชิกหรือองค์กรประกอบมาจากตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ของภูมิภาคนั่นเอง เช่น มาจากตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาคมธุรกิจในระดับภูมิภาค NGOs ด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาค อาสาสมัครพรรคการเมืองและนักการเมืองท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อให้ Regional Chambers ยึดโยงกับพื้นที่ในภูมิภาคมากขึ้น และเป็น “กระบอกเสียง” หรือตัวแทนให้แก่คนในภูมิภาค ได้มีส่วนร่วมในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน รัฐบาลอังกฤษไม่ได้กำหนดให้ Regional Chambers มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง เนื่องจากเห็นว่า ประชาชนยังไม่เข้าไปในระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ดีเพียงพอ และยังไม่เห็นถึง “คุณค่า” ในการจัดระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งถือเป็นสิ่งใหม่ในระบบการปกครองของอังกฤษ

- ๑) Regional Chambers ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานแผนการพัฒนาส่วนภูมิภาคระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน
- ๒) Regional Chambers มีหน้าที่บูรณาการกลยุทธ์การพัฒนาส่วนภูมิภาคให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน
- ๓) Regional Chambers ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของ Regional Development Agency (RDAs) และทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด

๑.๑.๓ ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

๑) ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของอังกฤษถูกจัดตั้งขึ้นมาด้วยความระมัดระวังมิให้กระทบต่อหลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับที่รองลงไปจากศูนย์กลาง (The Principle of Subsidiarity) ของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะและตอบสนองความต้องการพื้นฐานให้แก่คนในชุมชนในขณะที่การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่ในการวางกลยุทธ์การพัฒนาในระดับภูมิภาคเป็นหลัก และในขณะเดียวกันอาจมีงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนบ้าง แต่เป็นงานในขนาดใหญ่ที่ลำพังเพียงแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวไม่อาจทำได้ เช่น โครงการคมนาคมขนาดใหญ่ระหว่างภูมิภาค การเคหะ เป็นต้น และในขณะเดียวกัน การบริหารราชการส่วนภูมิภาคก็ไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

ตารางที่ ๔ - ๒ แสดงหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การทำงานของส่วนภูมิภาคของอังกฤษ

หน้าที่ของ County Councils	หน้าที่ของ Non-metropolitan District Councils
<ul style="list-style-type: none"> ● การศึกษา ● การจราจรและการขนส่ง ● การทางพิเศษ ● ตำรวจดับเพลิง ● การคุ้มครองผู้บริโภค ● การกำจัดขยะ ● การเคหะขนาดเล็ก ● การบริหารสังคมด้านต่าง ๆ ● การบริการห้องสมุด ● ฯลฯ 	<ul style="list-style-type: none"> ● การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ● การเคหะ ● การวางกฎเกณฑ์การโยธา ● การออกใบอนุญาต ● การดูแลสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ● ฯลฯ

ที่มา : รายงานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เรื่อง “การพัฒนา
โครงสร้าง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค”, ๒๕๔๘

จากตารางเห็นได้ว่า หน้าที่สำคัญ ๆ ในการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในประเภทต่าง ๆ จะยังคงอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึงแม้จะมีการจัดตั้งการบริหารราชการ
ส่วนภูมิภาคขึ้นแล้วก็ตาม

อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังมีหน้าที่สำคัญและอาจะกระทบต่อองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรงในประการหนึ่งก็คือ ภูมิภาคของอังกฤษมีอำนาจในการทบทวน
โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในภูมิภาคของตนได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามหลักความ
ยินยอมและการลงประชามติของประชาชน

ในปัจจุบัน การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของอังกฤษทั้ง ๘ แห่ง (RDAs) อยู่ภายใต้สังกัด
สำนักบริหารราชการส่วนภูมิภาค (RCU) ของสำนักรองนายกรัฐมนตรี

๑.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคด้วยกันเอง

ในเอกสาร Regional White Paper ของสำนักรองนายกรัฐมนตรีของอังกฤษ ไม่ได้ระบุ
ถึง ความสัมพันธ์กันระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมากนัก แต่ได้อธิบายถึงหลักการกว้าง ๆ
ไว้ว่า การวางกลยุทธ์ในแต่ละภูมิภาคไม่มีส่วนสัมพันธ์กัน ขึ้นอยู่แต่ละภูมิภาคว่าจะวางกลยุทธ์ในการ
พัฒนาภูมิภาคตนอย่างไร

อย่างไรก็ตาม แต่ละภูมิภาคก็อาจวางกลยุทธ์ร่วมกันได้หากสภาภาค (Regional
Assembly) ในแต่ละภูมิภาคต้องการกำหนดนโยบายในการพัฒนาเฉพาะด้านร่วมกันกับภูมิภาคอื่น
หรือแม้กระทั่งการกำหนดให้ภูมิภาคต่าง ๆ สามารถร่วมงานกับสก๊อตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ
ได้ หากได้รับความยินยอมจากสภาภาค หรือ Regional Chambers

๑.๓ ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับรัฐบาลกลางและรัฐสภา

กล่าวได้ว่า ภูมิภาคในอังกฤษต้องรับผิดชอบเบื้องต้นต่อรัฐบาลกลาง ไม่ว่าจะเป็
นนโยบายหรือ งานบางส่วนที่ได้รับมอบหมายผ่านหน่วยงานของรัฐบาลในส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ตาม
หน่วยงานของรัฐบาลกลางในส่วนภูมิภาคในอนาคตจะมีขนาดเล็กและจะโอนอำนาจหน้าที่เหล่านั้น
ไปให้แก่ส่วนภูมิภาคที่จะถูกจัดตั้งขึ้น (Regional Assembly) และถูกบริหารด้วยสภาภาค ซึ่งมาจก
การเลือกตั้งแทน

นอกจากนี้ ภูมิภาคของอังกฤษทั้ง ๘ แห่งยังต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักรด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ในรัฐสภามีคณะกรรมการคณะหนึ่ง ซึ่งทำหน้าที่ในการดูแลส่วนภูมิภาคของอังกฤษโดยตรง เราเรียกคณะกรรมการคณะนี้ว่า “Regional Affairs Standing Committee” ซึ่งถูกตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ ทำหน้าที่ในการเป็นเวทีให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแสดงความคิดเห็นด้านต่าง ๆ ในการพัฒนาภูมิภาค ส่งผ่านไปยังภูมิภาคต่าง ๆ โดยใช้กลไกของรัฐสภา

๑.๔ ข้อสังเกตเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอังกฤษ

กระบวนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอังกฤษข้างต้น พบข้อสังเกตดังนี้

๑.๔.๑ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอังกฤษ มีเพียงระดับเดียวคือ “ระดับภาค” (Regional Development Agencies (RDAs) และ Regional Chambers) ไม่มีในระดับที่เล็กกว่าภาค เช่น จังหวัด และอำเภอ อย่างประเทศไทยหรือฝรั่งเศส เป็นต้น นอกจากนี้ในประเทศอังกฤษยังมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการดูแลการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างชัดเจน อยู่ที่ส่วนกลางซึ่งได้แก่ RCU ในขณะที่ประเทศไทยซึ่งถือเป็นประเทศที่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการมากกว่ากลับไม่มีหน่วยงานในลักษณะดังกล่าว

๑.๔.๒ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอังกฤษ เกิดขึ้นโดยหลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับที่รองลงไปจากศูนย์กลาง (The Principle of Subsidiarity) เป็นสำคัญ ดังนั้นการวางบทบาทของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของอังกฤษจึงระมัดระวังมิให้กระทบกระเทือนต่อการทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือชุมชนในท้องถิ่นเป็นลำดับแรก แต่อาจเข้าไปบดบังการทำหน้าที่ขององค์กรกึ่งอิสระ (Quasi-autonomous Organizations) ได้บ้างเป็นบางส่วน

๑.๔.๓ หน้าที่ในการบริหารราชการส่วนภูมินั้น เน้นเพียงแค่ ๓ ส่วนคือ หนึ่ง หน้าที่ในการวางแผนพัฒนาและแผนกลยุทธ์ในระดับภูมิภาค สอง หน้าที่เชื่อมประสานหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับภูมิภาคให้ทำงานไปในทิศทางเดียวกัน และ สาม หน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจระดับภูมิภาค ซึ่งจะเห็นได้ว่า การทำหน้าที่ของภูมิภาคในอังกฤษเป็นการทำหน้าที่ด้านกลยุทธ์และเชื่อมประสาน มากกว่าการให้บริการโดยตรงแก่ประชาชน

อาจกล่าวได้ว่า ทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของอังกฤษ อยู่ในยุคของการก่อตัวและพัฒนาการในระยะเบื้องต้น โดยเริ่มมีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนแผ่นดินใน ส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ ซึ่งแต่เดิมอังกฤษไม่เคยมีการบริหารราชการแผ่นดินแบบส่วนภูมิภาค อย่างเป็นทางการเลย มีก็แต่เฉพาะการบริหารราชการของหน่วยงานรัฐบาลที่ลงไปตั้งอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศเท่านั้น ซึ่งเราอาจเรียกว่าเป็น Intermediate Level Administration ก็ว่าได้

ดังนั้นการศึกษาถึงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของอังกฤษจึงเป็นสิ่งที่น่าในใจยิ่ง และเป็นความท้าทายอย่างหนึ่งของรัฐบาลพรรคแรงงานแห่งอังกฤษว่า จะนำนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่ส่วนภูมิดังกล่าวนี้มาใช้ได้ประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด

๒) ประเทศญี่ปุ่น

๒.๑ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศญี่ปุ่น

๒.๑.๑ โครงสร้างภายนอกของการบริหารราชการแผ่นดิน

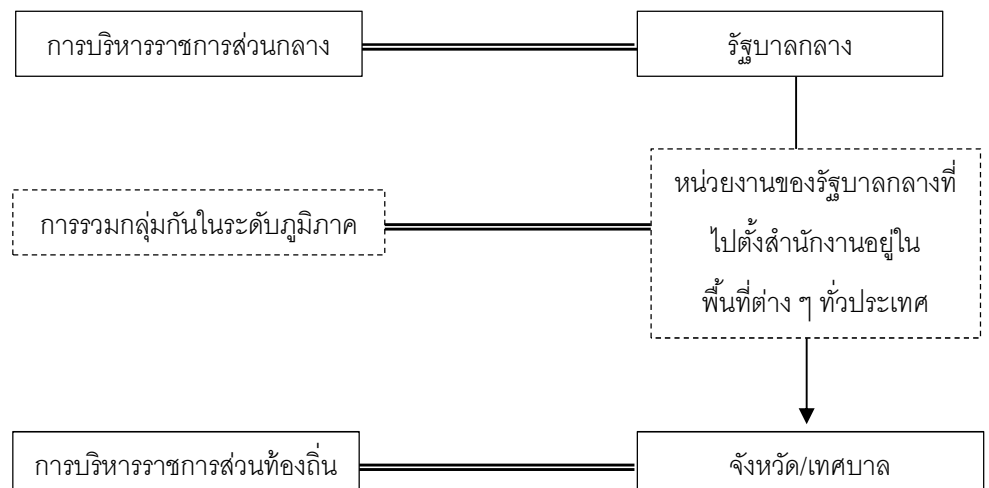
การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศญี่ปุ่นนั้น จะเห็นได้ว่าโดยกฎหมายแล้ว การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศญี่ปุ่นสามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ ระดับ ซึ่งโครงสร้างทั้ง ๓ ระดับนั้นได้แก่ รัฐบาลกลาง (Central Government) และราชการส่วนท้องถิ่นอีก ๒ ระดับ คือ จังหวัด (Prefecture) และเทศบาล (Municipality) โดยที่กฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น (The Local Autonomy Law) ได้กำหนดให้ทั้งจังหวัดและเทศบาลนั้นเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบปกติ (Ordinary Local Public Entities) นอกจากนั้นแล้ว ราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นยังคงมีองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (Special Local public Entities) อีกด้วย โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเหล่านั้นได้แก่ Special Wards, Cooperatives of Local Public Entities, Local Development Corporations, and Property Wards

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของญี่ปุ่นก็ได้มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด ดังนั้น การศึกษาถึงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในญี่ปุ่นจึงไม่มีรูปแบบที่เป็นทางการ (หรือในความหมายอย่างกว้าง) โดยมีลักษณะเป็นการรวมกลุ่มกันของหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ไปตั้งสำนักงานอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศของญี่ปุ่น และเรียกการรวมตัวเหล่านั้นว่า “ภูมิภาค”

การศึกษาถึงภูมิภาคในญี่ปุ่น เราจำเป็นต้องทำความเข้าใจกับแนวคิดใน ๒ ประการ คือ แนวคิดที่ว่าด้วยส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับที่รองลงไป จากศูนย์กลาง (The Principle of Subsidiarity) และแนวคิดที่ว่าด้วยสังคมเครือข่ายกับการทำงานของภาครัฐ (Networking and Public Affairs) เพราะแนวคิดทั้ง ๒ นี้มีส่วนสำคัญที่ทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในญี่ปุ่นเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานเชิงเครือข่ายระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรธุรกิจ สมาคมธุรกิจ NGOs และภาคประชาชน ที่มีเครือข่ายส่งเสริมให้เกิดการร่วมมือระหว่างพื้นที่ในจังหวัดต่าง ๆ จนเกิดเป็น “ภูมิภาค” ทั้ง ๘ ของญี่ปุ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ หากไม่มีการร่วมมือระหว่างเครือข่ายต่าง ๆ ข้างต้นแล้ว “ภูมิภาค” ในความหมายของเขตการปกครองหรือการบริหารราชการก็จะเกิดขึ้นไม่ได้เช่นกัน

แนวคิดที่ว่าด้วยส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับที่รองลงไปจากศูนย์กลาง (The Principle of Subsidiarity) กล่าวได้ว่าเป็นแนวคิดพื้นฐานในการสร้างโครงสร้างในการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศญี่ปุ่นเลยก็ว่าได้ จากหลักการดังกล่าวนี้เองที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นมีความหมายเป็นอิสระค่อนข้างสูง และดำเนินกิจการสาธารณะเองเกือบทุกอย่างในขอบเขตที่กว้างขวางมาก แม้กระทั่งการจัดการสาธารณะในระดับใหญ่ ๆ เช่น การสร้างสนามบิน เป็นต้น และด้วยหลักการนี้เช่นกัน เมื่อผสมผสานกันแนวคิดที่ว่าด้วยสังคมเครือข่ายแล้ว จึงทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในญี่ปุ่นเกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้ โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นทางการ เหมือนอย่างในประเทศอื่นที่ทำการศึกษามา ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นนี้เป็นจุดแข็งที่สำคัญของระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศญี่ปุ่น

แผนภาพที่ ๔ – ๓ โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในญี่ปุ่น



ที่มา : รายงานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เรื่อง “การพัฒนาโครงสร้าง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค”, ๒๕๕๘

จากแผนภาพ เห็นได้ว่า การบริหารราชการของญี่ปุ่นมีเพียง ๒ ส่วนเท่านั้น ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง และ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันก็มีการรวมตัวกันอย่างเป็นทางการของหน่วยงานของรัฐบาลกลางในระดับภูมิภาคที่ไปตั้งอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศจนเกิดความสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยงานขึ้น ซึ่งหากเรานำความหมายของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างกว้างตามที่อธิบายไปแล้วข้างต้น ก็จะเห็นได้ว่า ญี่ปุ่นก็มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างไม่เป็นทางการด้วยเช่นกัน

๒.๑.๒ โครงสร้างภายในของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ในการพิจารณาถึงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของญี่ปุ่นนั้น เราพบว่าภูมิภาคของญี่ปุ่นมีการรวมตัวกันอย่างหลวม รวมทั้งสิ้น ๘ ภูมิภาค ได้แก่

- Hokkaido Region
- Tohoku Region
- Kanto Region
- Chubu Region
- Kinki Region
- Chugoko Region
- Shikoku Region
- Kyushu Region

โดยในแต่ละภูมิภาคต่างมีลักษณะแตกต่างกันออกตามลักษณะภูมิประเทศ ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ความเป็นจริงแล้ว การรวมตัวกันขึ้นเป็นภูมิภาคของญี่ปุ่นมิได้มี

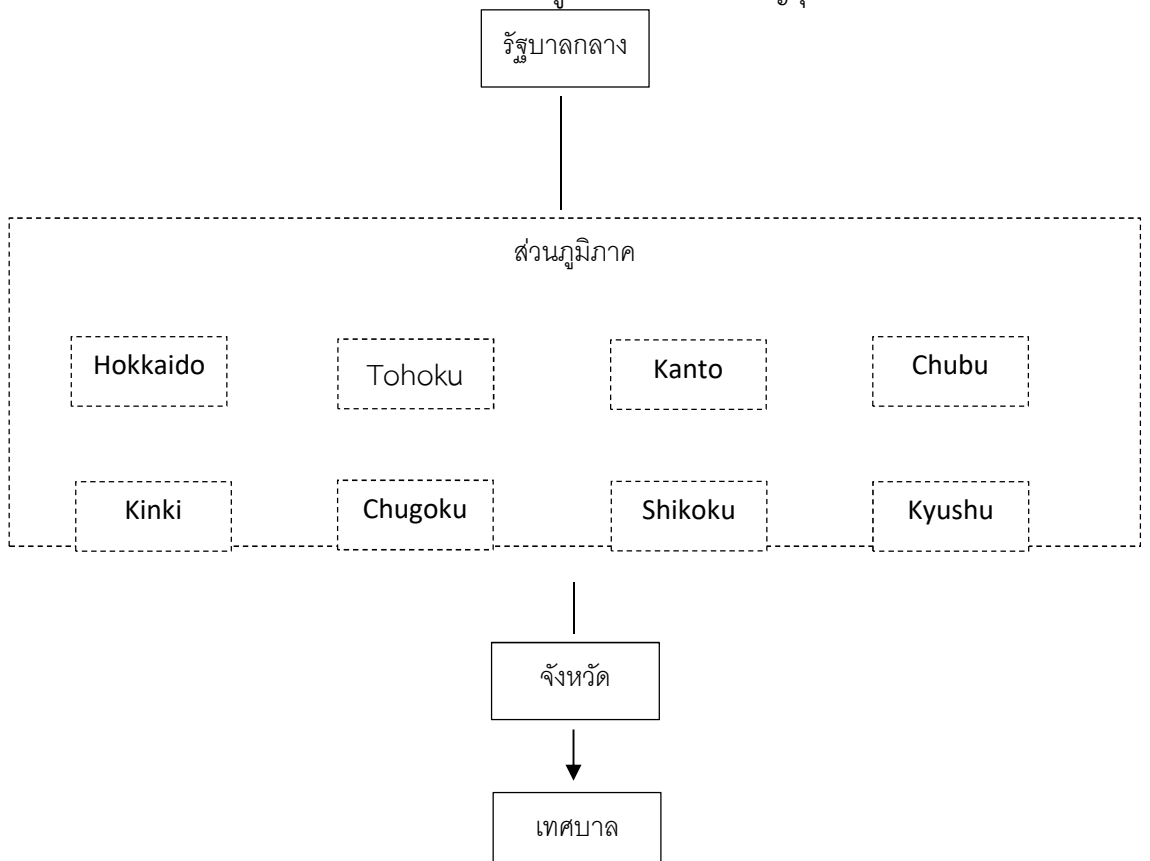
วัตถุประสงค์ในการปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด หากแต่มีขึ้นเพื่อการรวมกลุ่ม และจัดความสัมพันธ์ของจังหวัดที่มีลักษณะทางภูมิประเทศใกล้เคียงกันเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การจัดความสัมพันธ์กันขึ้นในลักษณะดังกล่าว ก็มีอาจปฏิเสธการรวมกลุ่มของหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ไปตั้งอยู่ตามภูมิภาคต่างๆ ของญี่ปุ่นได้แต่อย่างใด เพราะหน่วยงานสาขาของรัฐบาลกลางเหล่านี้ต่างต้องทำงานร่วมกับจังหวัดต่าง ๆ ในญี่ปุ่นและรวมถึงจัดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเขตพื้นที่ของจังหวัดร่วมกัน และในบางประการอาจต้องเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่รวบรวม ประสานงานและแผนพัฒนา รวมถึงการกำหนดยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดร่วมกัน จึงทำให้เกิดภูมิภาคในการปกครองขึ้นโดยปริยาย

กล่าวได้ว่า อำนาจหน้าที่ของภูมิภาคของญี่ปุ่นไม่ชัดเจนมากนัก เพราะแต่ละภูมิภาคไม่มีการกำหนดโครงสร้างอย่างเป็นทางการโดยผลของกฎหมาย แต่เป็นความร่วมมือกันเองระหว่างหน่วยงานสาขาของรัฐบาลกลาง

ขอบเขตของความร่วมมือกันในภูมิภาคต่าง ๆ ของญี่ปุ่นระยะหลัง มีเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือกันในการจัดกลุ่มยุทธศาสตร์ในการพัฒนากลุ่มจังหวัด เช่น การรวมกลุ่มจังหวัดทางภาคใต้ของญี่ปุ่น (Kyushu Region) ได้กำหนดยุทธศาสตร์ของภูมิภาคตนเองให้เป็นภูมิภาคแห่งการท่องเที่ยว เช่น ในจังหวัดของ Okinawa เป็นต้น

แผนภาพที่ ๔ - ๔ แสดงส่วนภูมิภาคของประเทศญี่ปุ่น



ที่มา : รายงานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เรื่อง “การพัฒนาโครงสร้าง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค”, ๒๕๔๘

๒.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

กล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะสายการบังคับบัญชากันมากเสียกว่าการมอบอำนาจหรือโอนอำนาจ เนื่องจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในญี่ปุ่นเป็น “สาขา” โดยตรงของรัฐบาลมิได้เป็นการมอบอำนาจให้ หน่วยงานเหล่านั้นกระทำการแทนแต่อย่างใด หากแต่เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลกลางโดยตรง โดยผ่านสาขาเหล่านั้นของตน

อย่างไรก็ตาม “สาขา” เหล่านั้นของรัฐบาลกลาง ก็สร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันจนก่อให้เกิดขึ้นเป็น “ภูมิภาค” ขึ้น แต่เป็นภูมิภาคใน “จินตนาการ” หรือ “ไม่เป็นทางการ” ของหน่วยงานสาขาเหล่านั้น ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานสาขาของรัฐบาลกลางภายในภูมิภาคนั้น ๆ ดูเหมือนจะมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นมากกว่าความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของสาขาของรัฐบาลกลางข้ามภูมิภาคกัน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นไปตามหลักธรรมชาติของการร่วมมือกันของหน่วยการปกครองอยู่แล้ว

หากพิจารณาถึงความสัมพันธ์กันระหว่าง “สาขา” ของหน่วยราชการในภูมิภาคด้วยกันแล้ว พบว่า การรวมตัวกันของสาขาเหล่านั้น เป็นการรวมตัวกันอย่างหลวม ยังไม่มีการแบ่งหน้าที่ในการร่วมมือกันอย่างชัดเจนนัก และการร่วมมือที่ชัดเจนที่สุดของภูมิภาคในญี่ปุ่นก็คือ การสร้างยุทธศาสตร์ของภาคร่วมกันเพื่อกำหนดทิศทางในการพัฒนาภาค อย่างไรก็ตามการสร้างยุทธศาสตร์พัฒนาภาคดังกล่าว มิได้เกิดแต่เฉพาะความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานสาขาของรัฐเท่านั้น หากแต่เป็นความร่วมมือกันระหว่างภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาคมธุรกิจ สมาคมหอการค้า ตลอดจนภาคสังคมต่าง ๆ ดังนั้น ภูมิภาคของญี่ปุ่นจึงเกิดขึ้นบนเครือข่ายความร่วมมือกัน (Networking) อย่างแท้จริง ซึ่งเป็นไปตามแนวความคิดเรื่องสังคมเครือข่ายกับการทำงานของภาครัฐ (Networking and Public Affairs) ส่งผลให้การทำงานขององค์กรภาครัฐมีประสิทธิภาพ และเกิดการมีส่วนร่วมจากผู้ที่ได้รับบริการซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งที่ทำให้ห้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นประสบความสำเร็จอย่างมาก

หากการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ในเชิงของอำนาจหน้าที่แล้วพบว่า ราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นจะมีภารกิจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่กว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเปรียบเทียบกับประเทศในยุโรป เช่น ประเทศอังกฤษ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าขอบเขตภารกิจหน้าที่ของ ราชการส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นนั้นรวมไปถึง โรงพยาบาล การประกันสังคม สาธารณูปโภคขนาดใหญ่ เช่น การประปา การไฟฟ้า เป็นต้น ในขณะที่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะออกมาในลักษณะการ กำหนดแผนการพัฒนา หรือการสร้างเครือข่ายกันภายในและระหว่างภูมิภาคมากกว่าการจัดบริการ สาธารณะ อีกทั้งกฎหมายยังไม่ได้รองรับการกระทำดังกล่าวของภูมิภาคด้วย

๒.๓ ข้อสังเกตเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในญี่ปุ่น

๒.๓.๑ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในญี่ปุ่นเป็นการบริหารราชการอย่างไม่เป็นทางการ (informal) เกิดจากการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ระหว่างหน่วยงาน “สาขา” ของการบริหารราชการส่วนกลาง ผิดกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศไทย ฝรั่งเศส หรือแม้แต่ ส่วนภูมิภาคในประเทศอังกฤษก็ตาม

๒.๓.๒ ปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้การบริหารราชการส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่นของญี่ปุ่นประสบความสำเร็จ ก็คือ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือกันระหว่างหน่วยราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือกันระหว่างหน่วยราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ แม้แต่ภาคสังคมและองค์กรธุรกิจและจะเห็นได้อย่างชัดเจนมากในเรื่องของความร่วมมือกันของเครือข่ายจนเกิดเป็นส่วน “ภูมิภาค” นอกจากนี้ องค์กรภาครัฐของญี่ปุ่นยังมีความร่วมมือกันสูง ตลอดจนในบางครั้งมีการแข่งขันกันในการให้บริการสาธารณะอย่างมีเหตุผล

แนวทางการจัดระบบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการที่พึงประสงค์กับการปฏิรูปประเทศ

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและศึกษากรณีตัวอย่างการจัดระบบความสัมพันธ์ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ระบบการบริหารราชการที่ดีของต่างประเทศ ผู้วิจัยจึงได้รวบรวมแนวคิด หลักการและแนวโน้มที่ควรจะเป็นของระบบบริหารราชการที่พึงประสงค์ และคำนึงถึงความสอดคล้องของทิศทางการปฏิรูปประเทศที่จะเกิดขึ้น สรุปได้ดังนี้

(๑) ข้อเสนอการปฏิรูปประเทศไทยของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

๑.๑ การปรับโครงสร้างระบบราชการเพื่อลดขั้นตอนการทำงานและมีการกระจายอำนาจไปยังส่วนภูมิภาคให้เหมาะสม ให้สามารถรองรับภารกิจที่เอื้อประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ

๑.๒ โดยการปรับปรุงรูปแบบการพัฒนาระบบราชการให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

(๒) ข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติ

๒.๑ ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยมุ่งเน้นการปฏิบัติภารกิจที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการในพื้นที่เป็นหลัก

(๓) ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

๓.๑ ควรกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้ชัดเจน โดยส่วนกลางดำเนินการได้เฉพาะในกิจการด้านการป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การยุติธรรม ระบบการเงินการคลัง ระบบการสื่อสาร คมนาคม การพลังงานและการพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีของประเทศ ส่วนกิจการอื่นที่ไปปฏิบัติในพื้นที่นั้นให้ปฏิบัติได้เฉพาะงานที่เป็นนโยบายสำคัญ ส่วนภูมิภาคทำหน้าที่กำกับดูแล ตรวจสอบการดำเนินงานของ อปท. เพื่อให้เกิด ธรรมภิบาล ประสิทธิภาพ และความเสมอภาคในการจัดบริการสาธารณะและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และส่วนท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง โดย อปท.ขนาดใหญ่สามารถดำเนินการจัดเก็บภาษี ทหารายได้ และก้อหนี้ได้ภายใต้ระเบียบที่ส่วนกลางกำหนด และทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการในการพัฒนาและแก้ปัญหาของประชาชนในพื้นที่

๓.๒ ราชการส่วนกลางจะต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจที่ควรมอบให้ เป็นหน้าที่ของ อปท. ทั้งในด้านบุคลากรและงบประมาณภายในเงื่อนไขที่กำหนดตามแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ ในขณะที่ราชการส่วนภูมิภาคจะต้องมีขนาดเล็กและปรับเปลี่ยนบทบาทไปสู่การเป็นผู้กำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินการของ อปท.

๓.๓ ปฏิรูปหน่วยงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพ ทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นองค์กรที่ใช้ความรู้ที่สร้างสรรค์ มีโครงสร้างขนาดเล็กกะทัดรัด ลดบทบาทภารกิจให้ทำงานเฉพาะที่เป็นหน้าที่สำคัญของรัฐ

๓.๔ กำหนดแนวทางในการจำกัดอำนาจและปรับลดบทบาทของภาครัฐลงรวมทั้งภาคเอกชนและภาคประชาสังคมสามารถจัดบริการสาธารณะได้ตามที่กฎหมายกำหนด โดยได้รับการสนับสนุน การกำกับดูแล ตรวจสอบ และวัดผลสัมฤทธิ์ในการจัดบริการสาธารณะให้ได้มาตรฐานมีคุณภาพและเป็นธรรมจากภาครัฐ

๓.๕ การขยายและตั้งส่วนราชการหรือหน่วยงานภาครัฐใหม่ในส่วนกลางและภูมิภาคจะต้องไม่เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อปท. และจะกระทำได้เฉพาะเมื่อมีการปรับยุบเลิกส่วนราชการเดิมลง

(๔) ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น

๔.๑ ควรกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้ชัดเจน โดยส่วนกลางดำเนินการได้เฉพาะในกิจการด้านการป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การยุติธรรม ระบบการเงินการคลัง ระบบการสื่อสาร คมนาคม เป็นต้น ทั้งนี้ ส่วนกลางจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณ เพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนภูมิภาคมีฐานะเป็นกลไกของส่วนกลาง ทำหน้าที่ประสานระหว่างการขับเคลื่อนนโยบายของส่วนกลางกับการตอบสนองการแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น และส่วนท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการในการพัฒนาและแก้ปัญหาของประชาชนในพื้นที่

๔.๒ รัฐจะต้องถ่ายโอนภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางให้กับท้องถิ่นในภารกิจขั้นพื้นฐานและภารกิจอื่นที่ไม่ได้ระบุไว้ โดยจะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ

๔.๓ ให้ อปท. แบ่งเป็น ๒ รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไป ซึ่งหมายถึง รูปแบบที่ใช้กับ อปท. ทั่วไปที่แบ่งเป็นท้องถิ่นระดับจังหวัดและท้องถิ่นต่ำกว่าระดับจังหวัด และรูปแบบพิเศษ ซึ่งหมายถึง รูปแบบที่กำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษอันมีลักษณะแตกต่างออกไปจากรูปแบบทั่วไป

รวมทั้งกำหนดขนาดที่เหมาะสมของ อปท. การควรวรวม อปท. ขนาดเล็ก และการยกสถานะเป็นเทศบาล

๔.๔ ให้มีการถ่ายโอน การหมุนเวียน การโอนย้ายบุคลากรระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการจัดระเบียบบริหารงานบุคคลและการพัฒนาทรัพยากรบุคคลท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนด

๔.๕ รัฐพึงสนับสนุนการจัดตั้งองค์กร/หน่วยงานทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนทางวิชาการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของ อปท. โดยองค์กรดังกล่าวควรเป็นองค์กรกลางและได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากสมาคมของ อปท.

แนวทางการจัดระบบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการที่พึงประสงค์กับการปฏิรูปประเทศ มีดังนี้

๑) แนวทางการพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน

ระบบบริหารราชการแผ่นดินเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารราชการของประเทศ ระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีมานานหลายสิบปีแล้ว มีปัญหาที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขมากมาย จะปฏิรูปประเทศไทยกันทั้งทีก็ควรจะต้องมีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ให้ทันสมัย ทันโลกทันเหตุการณ์ มีประสิทธิภาพ และสามารถบริหารงานสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง

๑.๑ เป้าหมายของการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน

ในการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินครั้งนี้ ได้กำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการพัฒนา ไว้ดังนี้

(๑) ลดขนาดและบทบาทของภาครัฐลง เน้นการจัดการองค์กรสมัยใหม่ที่นำวิธีการจัดการองค์การของภาคธุรกิจเอกชนมาปรับใช้ โดยมีเครื่องมือการจัดการที่สำคัญ ได้แก่ ระบบการวัดผลการปฏิบัติงาน การจัดการโดยมุ่งผลลัพธ์ของภารกิจ การมุ่งเน้นความคุ้มค่า และการดูแลการให้บริการโดยยึดลูกค้าเป็นศูนย์กลาง

(๒) เน้นการบูรณาการปฏิบัติงานร่วมกัน ของหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ โดยให้มีการวางแผนและการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ที่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และความต้องการของประชาชนในพื้นที่โดยตรง

(๓) พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น Local economic Development : LED ซึ่งจะให้ความสำคัญกับการจัดการระดับท้องถิ่น ในเรื่องของศักยภาพและความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันระหว่างภาครัฐในระดับท้องถิ่น กลุ่มชุมชน และภาคเอกชน ที่ร่วมกันบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการสร้างงาน กระตุ้นเศรษฐกิจของท้องถิ่น และนำไปสู่การดูแลตนเอง

(๔) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน (Public-Private Partnership : PPP) ให้ภาคเอกชนเกิดความเข้าใจเป้าหมายของความร่วมมือ เพื่อสร้างกลไกในการพัฒนาการแก้ไขปัญหาความยากจน และเกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาวโดยเน้นส่งเสริมความร่วมมือในระดับโครงการ (ระดับท้องถิ่น/ภูมิภาค)

(๕) เพิ่มขีดความสามารถขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเสริมสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลให้มีขีดความสามารถและศักยภาพเพิ่มขึ้น รวมทั้งแนวทางการพัฒนากฎหมาย/ระเบียบ การสร้างมาตรฐานกลางเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแล เพื่อเป็นการลดปัญหาความซ้ำซ้อน ไม่ชัดเจน

๑.๒ รูปแบบการพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน

แนวคิดในการกำหนด รูปแบบการพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วย ๓ รูปแบบ ดังนี้

(๑) รูปแบบที่ 1 ระบบการบริหารราชการแผ่นดิน

ประกอบด้วยราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น โดยรูปแบบนี้คงระบบการบริหารราชการแผ่นดินไว้ 3 ส่วน เช่นเดิม คือส่วนกลางในฐานะผู้กำหนดนโยบาย มาตรฐาน หลักเกณฑ์ ในภารกิจภาครัฐที่รับผิดชอบ ส่วนภูมิภาค ถือเป็นผู้แทนของรัฐบาลในการบริหารราชการในระดับพื้นที่ และเป็นผู้แทนของกระทรวง ทบวง กรมในการปฏิบัติราชการตามอำนาจและหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชนภายในเขตจังหวัดและท้องถิ่น ในฐานะผู้ให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ

(๒) รูปแบบที่ 2 มีเฉพาะราชการบริหารส่วนกลาง และท้องถิ่น

ในอนาคตอาจมีการยุบเลิกระบบราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยพัฒนาจังหวัดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ พร้อมส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่น การกำหนดลักษณะดังกล่าวนี้ จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลังและงบประมาณรวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพที่อยู่ในเขตพื้นที่อย่างสมดุลและยั่งยืน เมื่อส่วนกลางได้กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วส่วนกลางจะคงไว้ซึ่งอำนาจกำกับดูแล โดยการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

(๓) **รูปแบบที่ 3** มีระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค (ในลักษณะกลุ่มจังหวัด : มณฑล) บริหารกำกับดูแลท้องถิ่นในพื้นที่รับผิดชอบ

การจัดโครงสร้างการบริหารในระดับกลุ่มจังหวัด มีหลักการเพื่อบริหารราชการเพื่อตอบสนองต่อการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ของภาครัฐ (Strategic Management) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยยึดความสำคัญของพื้นที่ (Area) และภาระงานตามประเด็นยุทธศาสตร์ (Agenda) จึงจำเป็นต้องใช้ระบบการบริหารแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ในกลุ่มจังหวัด ซึ่งการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลดีหลายประการ เช่น การบริหารงานมีความหลากหลาย และสามารถตอบสนองการดำเนินงานได้ตามประเด็นปัญหาของพื้นที่ได้อย่างคล่องตัว ลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานตามภารกิจของหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ โดยสามารถบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันได้ การประหยัดทรัพยากรการบริหาร การแก้ไขปัญหาตรงตามประเด็นและตอบสนองความต้องการของพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว ลดความขัดแย้งในการบริหารงานระหว่างหน่วยงาน และสามารถบริหารจัดการปัญหาและความต้องการได้ในลักษณะที่เป็นองค์รวม (Holistic Management)

๑.๓ ข้อเสนอการพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน

(๑) ควรมีการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ในลักษณะของกลุ่มจังหวัด : มณฑล โดยมุ่งศึกษา วิเคราะห์ ลักษณะการดำเนินงานในมิติต่างๆ เช่น โครงสร้างและระบบงาน การบริหารงานบุคคล ขีดสมรรถนะและความสามารถของบุคลากร การงบประมาณ กลไกและวิธีการทำงาน การมอบอำนาจจากส่วนกลางรวมถึงการกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) ควรใช้รูปแบบ “การสร้างความเข้มแข็งแบบค่อยเป็นค่อยไป” มาใช้ในการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยมุ่งเน้นให้หน่วยงานภาครัฐที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดและมีศักยภาพเพียงพอเป็นผู้ดำเนินการกิจบริการสาธารณะเบื้องต้นในพื้นที่ หากเกินศักยภาพของหน่วยงานในพื้นที่แล้ว จึงควรเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐในระดับภูมิภาค และระดับประเทศ (ส่วนกลาง) เป็นลำดับไป

๑.๔ การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น

ในการพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ประการแรกจะต้องกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นให้ชัดเจนเหมาะสมกับการปฏิรูปประเทศไทยและการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ จะต้องยึดหลักการว่าราชการบริหารส่วนกลาง

ต้องมีภารกิจหลักในการป้องกันประเทศ การต่างประเทศ นโยบายการเงินการคลังของประเทศ และการยุติธรรมเป็นหลัก ส่วนงานด้านอื่นจะเน้นหนักหรือปฏิบัติจัดทำเฉพาะงานที่เป็นงานนโยบายสำคัญ งานด้านเทคนิคหรือวิชาการที่ส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติจัดทำได้ งานการกำกับดูแลตรวจสอบติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการเท่านั้น งานอื่นใดนอกเหนือจากนี้ควรมอบอำนาจให้ส่วนภูมิภาค คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติจัดทำในแต่ละพื้นที่ให้ตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนโดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือภาคประชาสังคมเป็นสำคัญ

๒) ข้อเสนอการพัฒนาระบบความสัมพันธ์ระหว่าง ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

๒.๑ ข้อเสนอเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

(๑) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางควรเหลือภารกิจที่จำเป็นพื้นฐานที่ต้องปฏิบัติได้แก่ ด้านความมั่นคง ด้านการต่างประเทศ ด้านการคลัง ด้านการยุติธรรม ด้านการควบคุมยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของประเทศ ตลอดจนรับผิดชอบและมีเอกภาพในการกำกับดูแล (Pre or Post Audit) การกำหนดมาตรฐาน การติดตามประเมินผล และการให้คำปรึกษาทางวิชาการในภารกิจที่ดำเนินการโดย อปท.

(๒) การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ฯ จะต้องสอดคล้องกับการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจ รวมทั้งต้องเชื่อมโยงกับการตั้งส่วนราชการในภูมิภาคด้วย ยกตัวอย่างเช่น เมื่อส่วนกลางกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว หน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคจะต้องลดจำนวนลง เพื่อให้การบริหารงานมีเอกภาพและไม่เกิดความซ้ำซ้อน

(๓) รัฐบาลต้องทบทวนการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทั้ง 2 ฉบับ และให้เกิดสภาพบังคับของการถ่ายโอนภารกิจให้เป็นรูปธรรม เนื่องจากปัจจุบันการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของแผนปฏิบัติการฯ เช่น ส่วนราชการในฐานะผู้ถ่ายโอนไม่ได้สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือทางวิชาการอย่างต่อเนื่องให้กับ อปท. ในฐานะผู้รับถ่ายโอนรวมทั้ง อปท.แต่ละแห่งมีศักยภาพและความพร้อมที่แตกต่างกันในการรับถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการ

(๔) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และเทศบาลจะต้องสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เนื่องจาก อบต.ขนาดเล็กบางแห่งมีงบประมาณจำกัดไม่สามารถแก้ไข้ปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึง

(๕) การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ฯ อาจมีได้หลายรูปแบบขึ้นอยู่กับ ศักยภาพและสถานการณ์ของแต่ละพื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น จังหวัดเชียงใหม่หรือจังหวัดภูเก็ตที่มี ศักยภาพและความสามารถทางการแข่งขันด้านการท่องเที่ยว ก็อาจมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ฯ ที่ แตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ รวมทั้งอาจพิจารณาเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยาได้

(๖) การแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ฯ ระหว่างจังหวัดและเทศบาลโดย พิจารณาจากเขตพื้นที่ทางปกครองนั้นอาจไม่เหมาะสมนักเพราะทำให้การแก้ไขปัญหาที่สำคัญ เร่งด่วน เช่น ปัญหาน้ำท่วมในเขตพื้นที่จังหวัดปทุมธานีในปี พ.ศ. 2554 ไม่ทันต่อสถานการณ์และ ขาดการบูรณาการในภาพรวม นอกจากนี้ อบจ.ควรเป็นผู้รับผิดชอบภารกิจขนาดใหญ่ ภารกิจที่ เชื่อมโยงกับหลายพื้นที่ภายในจังหวัด และการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งแตกต่างจากภารกิจของ เทศบาลและอบต.อย่างชัดเจน

๒.๒ ข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วน ภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

(๑) ส่วนกลางจะเป็นหน่วยกำหนดยุทธศาสตร์พัฒนานโยบายและชี้ นำ เป้าหมายการพัฒนาที่มีส่วนภูมิภาคเป็นผู้แทนของกระทรวง กรม นำแผนงานของภารกิจของรัฐ และ นโยบายรัฐบาลมาปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมกับพื้นที่และประชาชนภายในจังหวัด ส่วน ท้องถิ่นจะเป็นผู้ให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนด

(๒) กำหนดกลไกเพื่อสร้างความเสมอภาคเท่าเทียมกับของ อบท. ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งกองทุนของประเทศสวีเดนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือ ส่งเสริมสนับสนุน และพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น รวมทั้งการ สร้างความร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นในรูปแบบสหการ

(๓) สร้างระบบการยืมตัวของบุคลากรระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่นและควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านบุคลากรของท้องถิ่นในภาพรวม เพื่อให้เกิดการ จัดสรรทรัพยากรบุคคลตามความจำเป็นของพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม

(๔) กำหนดให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานแผน เพื่อ เป็นกลไกในการแก้ปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนกันในพื้นที่ระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น รวมทั้ง ระหว่างท้องถิ่นด้วยตนเอง

๒.3 ข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างของส่วนราชการในภูมิภาคและองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) ทบทวนการจัดโครงสร้างของราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อให้มี เอกภาพต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและไม่เกิดการซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานเพื่อให้บริการแก่

ประชาชน โดยปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางให้เป็นการบูรณาการเครือข่ายนโยบาย และมีเอกภาพในการบริหารและกำกับดูแล โดยมีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการบริหารยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่และการให้บริการสาธารณะร่วมกันของราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น สำหรับการจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาคในแต่ละจังหวัดอาจมีความแตกต่างกันได้โดยพิจารณาจากขนาดของจังหวัด ลักษณะงานและความจำเป็นของพื้นที่ เป็นต้น ในขณะนี้โครงสร้างของ อบท. ไม่จำเป็นต้องมีลักษณะเหมือนกัน ขึ้นอยู่กับภารกิจของแต่ละพื้นที่ ซึ่งจะส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายที่อาจแตกต่างกันด้วย

(๒) ควรยุบรวม อบต.ขนาดเล็กเข้าด้วยกันโดยพิจารณาจากความเหมาะสมและความจำเป็นของพื้นที่ และจำนวนประชากร เพื่อสร้างขีดความสามารถในการจัดทำภารกิจ และเป็นการลดจำนวน อบท. ที่ปัจจุบันมีจำนวนมากกว่า 7,000 แห่ง ทั้งนี้ การยุบรวมดังกล่าวอาจใช้กลไกตามข้อกฎหมาย หรือกลไกระบบงบประมาณที่ไม่ให้เงินอุดหนุนก็ได้

(๓) กรณี อบจ. ควรต้องมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและแผนงานที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่เชื่อมโยงระหว่างจังหวัด อำเภอหรือ อบท. เช่น การคมนาคมขนส่ง การพัฒนาแหล่งน้ำ การบำบัดน้ำเสียและควรกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรหลักในการปกครองท้องถิ่น อาจมีการรวมเทศบาลที่อยู่ใกล้เคียงกันให้เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ให้เป็นรูปแบบการปกครองมหานคร

(๔) ส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอคำของบประมาณ จัดทำภารกิจและการพัฒนาพื้นที่และป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของท้องถิ่น โดยอาจกำหนดให้มีคณะอภิบาลคุณธรรมในระดับเทศบาลและจังหวัดได้

(๕) ปรับปรุงโครงสร้างบุคลากรท้องถิ่นเนื่องจากจำนวนบุคลากรท้องถิ่นมีจำนวนมากทำให้เลื่องงบประมาณน้อยในการพัฒนาพื้นที่ ส่งผลให้ประสิทธิภาพของการจัดทำบริการสาธารณะลดลง

๒.4 ข้อเสนอแนะอื่นๆ

(๑) สร้างกระบวนการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางไปให้กับ อบท. อย่างเป็นรูปธรรม โดยอาจนำร่องในจังหวัดหรือพื้นที่ที่มีความพร้อม และติดตามประเมินผลเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจเป็นต้นแบบสำหรับการขยายผลการถ่ายโอนภารกิจในยังจังหวัดหรือพื้นที่อื่นได้ในอนาคต

(๒) ปฏิรูปการคลังและระบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเพื่อให้ อบท. มีรายได้ในการจัดทำภารกิจเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนได้มากขึ้น รวมทั้งปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนที่ไม่ใช่การจัดสรรให้แก่ อบท. เท่ากัน แต่เป็นการจัดสรรเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของพื้นที่

(๓) ส่วนภูมิภาคซึ่งมีบทบาทเป็นผู้ประสานงาน กำกับดูแลจากส่วนกลาง จึงอาจไม่มีความจำเป็นต้องมีในทุกจังหวัดเหมือนในปัจจุบัน อาจจัดไว้เป็นระดับภูมิภาคหรือกลุ่มจังหวัดหรือมณฑลได้

(๔) ควรให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม และชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมกับการทำงานของ อปท.

สรุป

ในบทนี้ ได้ประมวลความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคของการบริหารราชการไทยใน ๓ ระดับ และความเห็นต่อรูปแบบการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า

(๑) สภาพปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้น

๑.๑ บทบาทของหน่วยงานที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาค มีทั้งที่ปฏิบัติหน้าที่การหน่วยประสาน กำกับ ดูแล และให้คำปรึกษา และการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะหน่วยปฏิบัติการ ซึ่งเป็นการให้บริการประชาชนโดยตรง และเป็นภารกิจหลักของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

๑.๒ ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารราชการ จากสถานการณ์ความไม่ชัดเจนในเรื่องของโครงสร้าง และภารกิจหน้าที่ข้างต้น ก่อให้เกิดปัญหาและข้อจำกัดของระบบราชการ คือ การบริหารราชการไร้ประสิทธิภาพ ความสิ้นเปลืองของงบประมาณ

๑.๓ ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เป็นการปฏิบัติงานในลักษณะต่างคนต่างทำ ต่างความรับผิดชอบ และต่างผู้บังคับบัญชา

๑.๔ กลไกการบูรณาการระดับจังหวัดไม่สามารถนำไปสู่การสั่งการข้ามกระทรวงหรือข้ามกรมได้ ทำให้การจัดการปัญหาในเชิงพื้นที่ไม่ค่อยประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

๑.๕ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานของส่วนราชการ ไม่มีความต่อเนื่องในการบริหารและปฏิบัติงาน เนื่องจากเป็นไปตามวาระที่กำหนด จึงไม่สามารถแก้ปัญหาหรือวางนโยบายในการพัฒนาพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

๑.๖ รัฐไทย “รวมศูนย์ไม่จริง มอบอำนาจไม่จริง กระจายอำนาจไม่จริง”

(๒) การจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

๒.๑ ควรลดบทบาทหน้าที่รัฐให้ทำภารกิจพื้นฐานเท่านั้น

๒.๒ รัฐส่วนกลางมีภารกิจในการกำหนดนโยบายและการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ถ้าจำเป็นต้องมีภารกิจที่ต้องปฏิบัติจะต้องไม่ปฏิบัติเองถ้าไม่จำเป็น ภารกิจที่เหลือควรดำเนินการบริหารจัดการ โดยให้ระดับพื้นที่มีอำนาจรับผิดชอบจัดทำบริการ ปฏิบัติงานเองทั้งหมด

๒.๓ ให้ความสำคัญกับระบบการบริหารราชการที่มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมในกระบวนการการดำเนินงานภาครัฐ ให้เกิดผลสอดคล้องกับบริบทและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่

๒.๔ การจัดโครงสร้างหน่วยงานใน ๓ ระดับ (กลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น) ไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบตายตัว อาจจัดได้หลากหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับบริบทของพื้นที่ นำระบบการบริหารยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรมในระดับภาคที่เป็นการระดมทรัพยากรและความร่วมมือกันระหว่างราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมมาใช้

๒.๕ การบริหารราชการที่เน้นระดับภูมิภาคให้จังหวัดมีฐานะเทียบเท่ากรมแต่ตั้งอยู่ในพื้นที่ เป็นศูนย์รวมการสั่งการในพื้นที่ จังหวัดมีหน่วยงานของตนเอง และเป็นหน่วยที่จัดทำคำของบประมาณในพื้นที่ทั้งหมด ไม่ใช่เฉพาะงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แต่ต้องรวมของทุกหน่วยที่อยู่ในจังหวัด ทั้งงบประมาณของส่วนราชการ (function) และงบประมาณของท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นศูนย์รวมของการสั่งการ โดยผู้ว่าฯ จะเห็นภาพรวมของแผนงาน/โครงการทั้งหมดที่อยู่ในการดูแลพื้นที่ตน มีหน่วยปฏิบัติที่ขึ้นกับผู้ว่าฯ ดังนั้นการบริหารจัดการ การแก้ไขปัญหาจะสามารถทำได้อย่างคล่องตัว

๒.๖ แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง โดยให้มีการบริหารราชการ ๒ ระดับ คือ ส่วนกลางและระดับพื้นที่ ให้พื้นที่สามารถบริหารจัดการได้เบ็ดเสร็จ โครงสร้างของจังหวัดไม่จำเป็นต้องเป็นรูปแบบเดียวกัน สามารถจัดรูปแบบโครงสร้างให้เหมาะสม สอดรับกับบริบทของแต่ละพื้นที่ โดยจังหวัดมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลังและงบประมาณ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตน

๒.๗ ควรเลือกรูปแบบวิธีการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น โดยควรนำการรูปแบบวิธีการทำงานแบบใช้สัญญาการทำงานร่วมกัน ทั้งที่เป็นสัญญาการมอบหมายงาน ระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค และสัญญาจ้างทำงาน ระหว่างส่วนภูมิภาค – ท้องถิ่น

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

ระบบบริหารราชการแผ่นดินเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารราชการของประเทศ ระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้นมีการดำเนินงานมาเป็นระยะเวลาหลายสิบปีแล้ว แม้ว่าจะมีการพัฒนาในบางส่วนมาโดยลำดับ แต่อย่างไรก็ตามการบริหารราชการแผ่นดินยังประสบกับปัญหาที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขมากมาย หากจะมีการปฏิรูปประเทศไทยในระยะเวลาอันสั้น ก็ควรจะต้องมีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่ ให้มีความทันสมัย มีประสิทธิภาพประสิทธิผล และสามารถบริหารงาน เพื่อให้สามารถสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง

ในการพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ประการแรกจะต้องกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ให้ชัดเจนเหมาะสมกับการปฏิรูปประเทศไทยและการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ จะต้องยึดหลักการว่าราชการบริหารส่วนกลางต้องมีภารกิจหลักในการป้องกันประเทศ การต่างประเทศ นโยบายการเงินการคลังของประเทศ และการยุติธรรมเป็นหลัก ส่วนงานด้านอื่นจะเน้นหนักหรือปฏิบัติจัดทำเฉพาะงานที่เป็นงานนโยบายสำคัญ งานด้านเทคนิคหรือวิชาการที่ส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติจัดทำได้ งานการกำกับดูแล ตรวจสอบติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการเท่านั้น งานอื่นใดนอกเหนือจากนี้ควรมอบอำนาจให้ส่วนภูมิภาครับไปดำเนินงานแทน

เนื่องจากสภาพภารกิจของส่วนราชการในพื้นที่ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น ยังประสบกับปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากการบริหารราชการในพื้นที่ กล่าวคือ

๑. **ราชการบริหารส่วนกลาง** ปัจจุบันมีการจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาคเป็นจำนวนมาก และมีรูปแบบที่หลากหลาย ส่งผลให้เกิดความทับซ้อน และซ้ำซ้อนกันของหน่วยงานที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาคด้วยกันเอง รวมทั้งระหว่างหน่วยงานที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาค และหน่วยงานที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่อยู่ในพื้นที่เดียวกัน และบทบาทของหน่วยงานที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาค มีทั้งที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยประสาน กำกับ ดูแล และให้คำปรึกษา และการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะหน่วยปฏิบัติการ ซึ่งเป็นการให้บริการประชาชนโดยตรง และเป็นภารกิจหลักของราชการบริหารส่วนภูมิภาค อีกทั้งในแต่ละส่วนราชการ จะกำหนดให้มีหน่วยงานในสังกัดลงมาปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด ในลักษณะที่เป็นเครือข่ายการปฏิบัติราชการของหน่วยงานในระดับภูมิภาค แทนการมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งถือเป็นเจ้าภาพในการบริหารราชการระดับจังหวัด

หรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบกับการบริหารโครงสร้างของหน่วยงานราชการของไทย ไม่มีการจัดแบ่งภารกิจ หน้าที่และโครงสร้างของหน่วยงานแต่ละส่วนไว้อย่างชัดเจน

๒. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะอยู่ในความรับผิดชอบ และการกำกับดูแลโดยตรงจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่รับมอบนโยบายและคำสั่งจากรัฐบาล โดยจะปฏิบัติในฐานะตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แต่ปัจจุบันมีหน่วยงานที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในสังกัดกระทรวงเดียวกันอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่วนใหญ่ในกระทรวงจะมีหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนภูมิภาคหรือการเป็นตัวแทนของกระทรวงในพื้นที่จังหวัดเพียงหน่วยงานเดียว เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงวัฒนธรรม จะมีบทบาทในการเป็นศูนย์รวมภารกิจหรือกิจกรรมที่หลากหลายของกรมต่าง ๆ ในกระทรวงเข้าไว้ด้วยกัน มีหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมดูแล และการดำเนินการตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการในกระทรวงนั้น แต่ในบางกระทรวง เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พบว่าหน่วยงานส่วนภูมิภาคที่เป็นตัวแทนของกระทรวงในจังหวัดไม่มีอำนาจในการดำเนินการตามกฎหมายต่าง ๆ เนื่องจากเป็นอำนาจของแต่ละหน่วยงานส่วนกลางในพื้นที่ แม้ว่าจะมีการมอบอำนาจให้กับส่วนราชการส่วนภูมิภาคในฐานะผู้แทนกระทรวง กรมในพื้นที่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการมอบอำนาจ ที่กำหนดว่าเมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น โดยผู้มอบอำนาจจะกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไป โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการใช้อำนาจนั้นไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ ประกอบกับการกำหนดส่วนราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัด จำเป็นต้องพิจารณาจากภารกิจหรือประเด็นที่มีความสำคัญซึ่งต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขหรือพัฒนาพื้นที่ตามยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมถึงความคุ้มค่าในการจัดตั้งหน่วยงาน โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดให้ทุกจังหวัดต้องมีส่วนราชการส่วนภูมิภาคเหมือนกันทุกจังหวัด กรณีมีการจัดรูปแบบโครงสร้างหน่วยงานในลักษณะกลุ่มจังหวัด การอนุมัติ อนุญาต ตรวจสอบติดตามในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิภาพและความปลอดภัยของประชาชนในจังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนราชการที่ประจำอยู่ในจังหวัดอื่น เกิดความล่าช้าและต้องอาศัยกระบวนการหลายขั้นตอนในการพิจารณา สั่งการ ตลอดจนการรายงานผลการดำเนินการ ซึ่งจะทำให้การช่วยเหลือหรือบรรเทาปัญหาไม่ทันต่อสถานการณ์และอาจนำมาสู่ความเสียหายกับประชาชนในวงกว้าง

๓. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นราชการการบริหารเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเริ่มดำเนินการนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้นมา ภายหลังจากการประกาศใช้แผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐมีพันธกิจ

จะต้องถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน ๒๔๕ ภารกิจ ผลจากการถ่ายโอนดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่องในช่วง ๑๐ กว่าปีที่ผ่านมา แต่เมื่อพิจารณาถึงความก้าวหน้าในการดำเนินการแล้ว สามารถกล่าวได้ว่ามีความก้าวหน้าพอสมควรเมื่อเทียบกับการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยมีเหตุปัจจัยหลายประการไม่ว่าจะเป็นเชิงนโยบายและปัญหาในการบูรณาการการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ ปัจจัยที่กล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจในช่วงที่ผ่านมาไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องมาจากการขาดการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและจากภาคส่วนต่างๆ ในการบริการสาธารณะซึ่งจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จากสภาพดังกล่าวจึงต้องมีการศึกษาเกี่ยวกับความก้าวหน้าและความเข้าใจถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคอันขัดขวางกระบวนการกระจายอำนาจ ตลอดจนเข้าใจปัจจัยสนับสนุนซึ่งสามารถนำมาพัฒนาเป็นแนวทางสำหรับการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนกระบวนการกระจายอำนาจได้รับการขับเคลื่อนให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อีกทางหนึ่ง

จากปัญหาข้อจำกัดที่กล่าวมาข้างต้นเป็นตัวอย่างหนึ่งของระบบบริหารราชการแผ่นดินที่มีข้อจำกัดนานับประการ จึงต้องมีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินขึ้นใหม่ ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ให้ทันสมัย ทันโลกทันเหตุการณ์ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยจะต้องมีการศึกษาเพื่อกำหนดรูปแบบการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนเหมาะสมกับการปฏิรูปประเทศไทยและการพัฒนาประเทศที่พึงประสงค์ให้ได้ในอนาคต หากสามารถจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนและเหมาะสมตามที่กล่าวแล้ว จึงจะมีการศึกษาเพื่อเสนอแนะรูปแบบการพัฒนากระบวนการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพและสามารถบริหารงานสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือภาคประชาสังคมในการบริหารงานเป็นสำคัญด้วย

ทั้งนี้ได้มีแนวคิดของนักวิชาการและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบราชการสรุปลักษณะสำคัญในการกำหนดภารกิจของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ

๑) กำหนดภารกิจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางให้เหลือเพียงภารกิจที่จำเป็นต้องปฏิบัติ โดย กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางให้ดำเนินการได้เฉพาะกิจการด้านการป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การยุติธรรม ระบบการเงินการคลัง ระบบการสื่อสาร คมนาคม การพลังงานและการพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีของประเทศ ส่วนกิจการอื่นที่ไปปฏิบัติในพื้นที่นั้น ให้ปฏิบัติได้เฉพาะงานที่เป็นนโยบายสำคัญ งานด้านวิชาการ การกำกับดูแล ตรวจสอบติดตามการบริหารงานของส่วนภูมิภาคและ อปท. เท่านั้น

๒) กำหนดภารกิจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้ชัดเจน โดยภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ดังนี้

- ภารกิจการให้บริการประชาชน เป็นภารกิจที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยตรง ในลักษณะงานที่จำเป็นต้องเน้นความรวดเร็ว ฉับไว ในการเข้าสู่การให้บริการนั้น

- ภารกิจการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นภารกิจที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการลงไปควบคุม ตรวจสอบ กำกับดูแล การปฏิบัติงานในพื้นที่สนามที่มีพื้นที่การให้บริการ ในลักษณะเฉพาะและจำกัด ให้กับผู้รับบริการ

- ภารกิจด้านการส่งเสริม เป็นภารกิจที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนแก่ประชาชน ทางด้านคุณภาพชีวิต ด้านสุขภาพอนามัยทั้งร่างกายและจิตใจ และด้านศิลปวัฒนธรรมในพื้นที่

- ภารกิจด้านการพัฒนา เป็นภารกิจที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริมศักยภาพของจังหวัดโดยตรงเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมในระดับจังหวัด

ทั้งนี้ หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังควรมีบทบาทหลัก ๓ ประการ ได้แก่ บทบาทในฐานะผู้กำกับดูแลมาตรฐาน (Regulator) บทบาทในฐานะผู้ส่งเสริมสนับสนุน (Promoter) และ บทบาทในฐานะผู้ให้บริการสาธารณะ (Provider)

๓) กำหนดภารกิจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยภารกิจของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกรอบกฎหมาย กล่าวคือ จัดบริการสาธารณะในเขตท้องถิ่น และนอกเขตท้องถิ่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น การตราข้อบัญญัติ การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน การหารายได้เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

นอกจากนั้น ยังมีการศึกษาแนวทางการบริหารราชการของต่างประเทศที่เป็นกรณีศึกษาเพื่อนำบางแง่มุมมาปรับใช้กับบริบทของประเทศไทย และให้สอดคล้องกับทิศทางที่จะปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินต่อไปในอนาคต

กรณีศึกษาประเทศอังกฤษ

(๑) การบริหารราชการในพื้นที่ของอังกฤษ มีเพียงระดับเดียวคือ “ระดับภาค” (Regional Development Agencies (RDAs) และ Regional Chambers) ไม่มีในระดับที่เล็กกว่าภาค เช่น จังหวัด และอำเภอ อย่างประเทศไทยหรือฝรั่งเศส เป็นต้น นอกจากนี้ในประเทศอังกฤษยังมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการดูแลการบริหารราชการในพื้นที่อย่างชัดเจน อยู่ที่ส่วนกลางซึ่งได้แก่ RCU

ในขณะที่ประเทศไทยซึ่งถือเป็นประเทศที่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการมากกว่า กลับไม่มีหน่วยงานในลักษณะดังกล่าว

(๒) การบริหารราชการในพื้นที่ของอังกฤษ เกิดขึ้นโดยหลักการส่งเสริม ศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับที่รองลงไปจากศูนย์กลาง (The Principle of Subsidiarity) เป็นสำคัญ ดังนั้นการวางบทบาทของการบริหารราชการในพื้นที่ของ อังกฤษจึงระมัดระวังมิให้กระทบกระเทือนต่อการทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นหรือชุมชนในท้องถิ่นเป็นลำดับแรก แต่อาจเข้าไปบดบังการทำหน้าที่ขององค์กร กึ่งอิสระ (Quasi-autonomous Organizations) ได้บ้างเป็นบางส่วน

(๓) หน้าที่ในการบริหารราชการของหน่วยในพื้นที่นั้น เน้นเพียงแค่ ๓ ส่วนคือ หนึ่ง หน้าที่ในการวางแผนพัฒนาและแผนกลยุทธ์ในระดับภูมิภาค สอง หน้าที่เชื่อมประสาน หน่วยงานต่าง ๆ ในระดับภูมิภาคให้ทำงานไปในทิศทางเดียวกัน และ สาม หน้าที่ในการพัฒนา เศรษฐกิจระดับภูมิภาค ซึ่งจะเห็นได้ว่า การทำหน้าที่ของภูมิภาคในอังกฤษเป็นการทำหน้าที่ด้านกล ยุทธ์และเชื่อมประสาน มากกว่าการให้บริการโดยตรงแก่ประชาชน

ทิศทางการบริหารราชการในพื้นที่ของอังกฤษ อยู่ในยุคของการก่อตัวและ พัฒนาการในระยะเบื้องต้น โดยเริ่มมีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนแผ่นดินในส่วนภูมิภาค อย่างเป็นทางการ ซึ่งแต่เดิมอังกฤษไม่เคยมีการบริหารราชการแผ่นดินแบบส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการเลย มีก็แต่เฉพาะการบริหารราชการของหน่วยงานรัฐบาลที่ลงไปตั้งอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ของ ประเทศเท่านั้น

กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น

(๑) การบริหารราชการในพื้นที่ของญี่ปุ่นเป็นการบริหารราชการอย่างไม่เป็น ทางการ (informal) เกิดจากการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ระหว่างหน่วยงาน “สาขา” ของการ บริหารราชการส่วนกลาง ผิดกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศไทย ฝรั่งเศส หรือแม้แต่ ราชการในพื้นที่ของประเทศอังกฤษก็ตาม

(๒) ปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้การบริหารราชการส่วนกลาง และในพื้นที่ของ ญี่ปุ่นประสบความสำเร็จ ก็คือ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือกันระหว่างหน่วยราชการและองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือกันระหว่างหน่วยราชการและองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ แม้แต่ภาคสังคมและองค์กรธุรกิจและจะเห็นได้อย่างชัดเจนมากในเรื่อง

ของความร่วมมือกันของเครือข่ายจนเกิดเป็นส่วน “พื้นที่” นอกจากนี้ องค์กรภาครัฐของญี่ปุ่นยังมีความร่วมมือกันสูง ตลอดจนในบางครั้งมีการแข่งขันกันในการให้บริการสาธารณะอย่างมีเหตุผล ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าสนใจและอาจจะนำหลักการดังกล่าวมาประยุกต์ใช้กับระบบการบริหารราชการของไทย

ข้อเสนอแนะ

งานวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยขอเสนอแนวคิดในการจัดระบบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐมีประสิทธิภาพประสิทธิผล และสามารถบริหารงานเพื่อให้สามารถสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างทั่วถึงเป็นธรรมและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง โดยมีข้อเสนอแบ่งเป็น ๒ ระยะ ดังนี้

๑. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(๑) ระยะสั้น (๑ - ๕ ปี)

๑.๑ ยังคงระบบการบริหารราชการแผ่นดินไว้ 3 ส่วน เช่นปัจจุบัน ซึ่งประกอบด้วยราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยจัดการกิจและขอบเขตการรับผิดชอบระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นให้มีความชัดเจน เพื่อลดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนในพื้นที่

๑. ส่วนกลาง เป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรฐาน รับผิดชอบหรือปฏิบัติการอันเป็นสาธารณประโยชน์ระดับชาติ รวมทั้งงานวิชาการและสนับสนุนความรู้

๒. ส่วนภูมิภาค มีบทบาทในการให้คำปรึกษา สนับสนุน และกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนปฏิบัติการบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ดำเนินการ

๓. ส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบจัดทำภารกิจพื้นฐานที่ต้องดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด รวมทั้งปฏิบัติการบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด

(๒) ระยะปานกลางและระยะยาว (๕ - ๑๕ ปี ขึ้นไป)

ในระยะนี้อาจกล่าวได้ว่าควรเป็นช่วงที่ภาคประชาชนเริ่มมีความเข้มแข็งขึ้นภารกิจและขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นมีความชัดเจน ความซ้ำซ้อนในเชิงพื้นที่ลดลง รวมทั้งท้องถิ่นเริ่มมีศักยภาพในการดำเนินการกิจขั้นพื้นฐานหรือภารกิจอื่น

ได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งเป็นผลจากการปรับปรุงแนวทาง กลไกในการสนับสนุนจากระยะแรก
ข้างต้น

ดังนั้น แนวทางการจัดระบบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการในระยะนี้
ผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรเป็นช่วงที่ “สร้างพลเมืองเป็นใหญ่” ตามทิศทางการปฏิรูปประเทศ โดยให้
พลเมืองมีโอกาสเข้ามามีส่วนในการบริหารจัดการ แก้ไขปัญหาในพื้นที่ของตนมากกว่าการที่รัฐบาล
ส่วนกลางเข้าไปดำเนินการ ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางดังนี้

**๒.๑ ส่วนกลางและพื้นที่ทำงานร่วมกันแบบเป็นหุ้นส่วนรับผิดชอบ
ร่วมกัน** โดยระดับพื้นที่เป็นหน่วยหลักในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะในทุกด้านให้แก่
ประชาชน ขณะที่รัฐบาลส่วนกลางเน้นการกำกับดูแลเป็นหลักและทำหน้าที่ให้การสนับสนุนที่จำเป็น
แก่หน่วยงานพื้นที่ อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลทำเพียงกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีหน่วย
ระดับพื้นที่เป็นกลไกทำงานตอบสนองนโยบายรัฐ พร้อมกับมีอิสระในการบริหารจัดการตนเองเป็น
การสร้างความรู้สึกรับรู้ถึงความเป็นเจ้าของและสร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนา และแก้ไขปัญหาตาม
บริบทและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ การบริหารราชการในลักษณะดังกล่าวจะ
ส่งผลให้ระดับพื้นที่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว ตรงจุดสอดคล้องกับสภาพของแต่ละชุมชน
ท้องถิ่นที่มีลักษณะหลากหลายแตกต่างกันไป ซึ่งลักษณะเช่นนี้เป็นไปตามแนวทางการบริหารราชการ
ของประเทศญี่ปุ่นที่ผู้วิจัยได้ศึกษาไว้ในช่วงต้นของงานวิจัย

**๒.๒ นำแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน
(Collaborative Governance) มาประยุกต์ใช้** เพื่อส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกันในด้านต่างๆ
อันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจหรือสังคมในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นระหว่างรัฐบาล
ส่วนกลางกับระดับพื้นที่ หรือระดับพื้นที่ด้วยตนเองให้มีการบริหารจัดการผ่านการร่วมมือของบุคคล
หลายฝ่ายหลายองค์กร และหลายสถาบันเพื่อดูและผลประโยชน์สาธารณะ ไม่ใช่เฉพาะภาคเอกชนใน
รูปแบบ “ภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน” (Public-Private Partnership : PPP) ซึ่งเป็นการทำ
สัญญาข้อตกลงระหว่างภาครัฐและเอกชน ในการลงทุนจัดทำบริการสาธารณะของรัฐเท่านั้น อาจเปิด
กว้างให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทในกระบวนการบริหารจัดการภารกิจสาธารณะผ่านกลไก
การสร้างภาคีหุ้นส่วนหรือพันธมิตรในภาคประชาสังคม (Public Social Partnership) ที่มีรูปแบบ
ภายใต้กรอบข้อตกลงร่วมระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคม (Compact)

**๒.๓ ส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory
Governance) ในระดับพื้นที่ให้มีความเข้มแข็ง** โดยการบริหารราชการในพื้นที่ต้องเน้นบทบาท
ประชาชน พลเมือง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ
วางแผน การตัดสินใจ การดำเนินงาน และการประเมินผลการดำเนินงานของพื้นที่ตนเอง เปิดโอกาส
ให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ ตั้งแต่การรับรู้

ข้อมูลการปฏิบัติงาน การร่วมแสดงทัศนะความคิดเห็น การร่วมเสนอปัญหาและความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น การร่วมคิดแนวทางการแก้ไขปัญหา การร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การร่วมในการดำเนินการ และการร่วมติดตามประเมินผล รวมทั้ง การร่วมรับผลประโยชน์จากการพัฒนาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชุมชนของตนด้วย

๒.๔ ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนและทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ที่พึงมี การจัดให้มีหลักสูตรการศึกษาเกี่ยวกับ “หน้าที่พลเมือง” เพื่อปูพื้นฐานและปลูกฝังให้เยาวชนซึ่งจะเติบโตขึ้นมาเป็นพลเมืองของชุมชนและประเทศมีความตระหนักและเข้าใจในบทบาทของตนที่จะมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาในฐานะเจ้าของพื้นที่

๒.๕ สร้างกลไกการตรวจสอบการบริหารงานในระดับพื้นที่โดยภาคประชาชน เน้นบทบาทประชาชนในการกำหนดทิศทางของพื้นที่และการป้องกันและการปราบปรามทุจริตประพฤติมิชอบของผู้บริหารระดับพื้นที่ โดยอาจมีแนวทาง เช่น

- การจัดให้มีมาตรฐานการปฏิบัติงานโดยเฉพาะงานบริการว่า จะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาเท่าไร ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้ใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานในพื้นที่ของตนเอง
- การกำหนดให้มีวาระที่ผู้บริหารในระดับพื้นที่รายงานผลการทำงานให้ประชาชนรับทราบ
- การเปิดโอกาสให้ประชาชนทำประชาพิจารณ์ร่างแผนฯ และงบประมาณประจำปีก่อนการขออนุมัติดำเนินการ
- การจัดให้มีประชุมระดับชุมชน/พื้นที่ประจำปี เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสอบถามการบริหารและแสดงความคิดเห็น หรือให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ ๆ ของพื้นที่

๒. ข้อเสนอแนะเชิงการปฏิบัติ

๒.๑ ในระยะนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า เพื่อช่วยให้เกิดความชัดเจนของขอบเขตระหว่างราชการบริหารทั้ง ๓ ส่วน จำเป็นต้องมีการทบทวน และปรับปรุงกลไก แนวทางในการดำเนินงานบางประการ อันได้แก่

๑. การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ข้างต้นจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจ รวมทั้งต้องเชื่อมโยงกับการตั้งส่วนราชการในภูมิภาค ดังนั้นควรดำเนินการดังนี้

- เร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจให้กับท้องถิ่น ในภารกิจขั้นพื้นฐาน และภารกิจอื่นนอกเหนือจากที่แผนระบุไว้ รวมถึงการกำหนดแผนการส่งเสริมและสนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณ ให้ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- กำหนดให้การขยายและจัดตั้งส่วนราชการหรือหน่วยงานภาครัฐใหม่ในภูมิภาค จะต้องไม่เป็นภารกิจการจัดบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อปท. เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนของการจัดทำภารกิจในพื้นที่

๒. ทบทวนการจัดโครงสร้างของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

- ปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานของรัฐให้มีขนาดเล็กกะทัดรัด และเน้นให้ปฏิบัติงานเฉพาะที่เป็นภารกิจสำคัญของรัฐเท่านั้น

- ทบทวนการจัดโครงสร้างส่วนราชการในภูมิภาค ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งให้สอดคล้องกับการพัฒนาและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในแต่ละพื้นที่ โดย

○ จำกัดการจัดตั้งหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลาง ในภูมิภาค ให้มีเฉพาะที่จำเป็น เพื่อลดงบประมาณภาครัฐ และลดการซ้ำซ้อนของการปฏิบัติงานกับราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น

○ ทบทวนการจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม โดยเน้นความเป็นเอกภาพ และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา ศักยภาพของพื้นที่ ความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย และการแก้ไขปัญหาเฉพาะของพื้นที่นั้น ๆ

แผนภาพที่ ๕ - ๑ การจัดการกิจและขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น



ที่มา : รายงานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เรื่อง “การพัฒนาโครงสร้าง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค”, ๒๕๔๘

๒.๒ เมื่อแบ่งบทบาทภารกิจของราชการบริหารทั้งส่วนให้มีความชัดเจนแล้ว ควรมีการพัฒนากลไกการทำงานร่วมกันของหน่วยงานส่วนกลาง ภูมิภาคและระดับท้องถิ่น โดยใช้รูปแบบ การมีข้อตกลง/สัญญาความร่วมมือ/สัญญาจ้างการทำงาน โดย

- ระหว่างส่วนกลาง – ภูมิภาค ให้มีสัญญาการมอบหมายงาน โดยส่วนกลางมอบหมายภารกิจ หน้าที่ให้ส่วนภูมิภาคดำเนินงานแทน มีการทำสัญญาระบุงานที่ต้องส่งมอบ ตัวชี้วัด เป็นคำรับรองผลงาน

- ระหว่างส่วนภูมิภาค – ท้องถิ่น ให้มีการทำสัญญาจ้างทำงาน โดยส่วนภูมิภาคมีการจ้างส่วนท้องถิ่นมาดำเนินงานบริการสาธารณะให้ประชาชนในพื้นที่ ท้องถิ่นอาจทำเอง หรือ outsource มาดำเนินการแทน แต่ความรับผิดชอบอยู่ที่ท้องถิ่นเอง โดยมีการทำสัญญาจ้างระบุงานที่ต้องดำเนินการ และค่าจ้าง

กล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวทางการจัดระบบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการในระยะแรกนั้น ผู้วิจัยเห็นว่ายังสมควรที่ให้คงรูปแบบของการบริหารราชการไว้ ๓ ส่วน อันได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยจำเป็นต้องมีการจัดทำแนวทางการจัดความสัมพันธ์ของทั้ง ๓ ส่วนดังกล่าวให้มีขอบเขตชัดเจนเพื่อลดความซ้ำซ้อนของการปฏิบัติงานระดับพื้นที่ อันเป็นปัญหาที่ประสบอยู่ในปัจจุบัน ส่วนในระยะต่อไป ผู้วิจัยเห็นว่าเพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางการปฏิรูปประเทศที่เน้นให้ความสำคัญกับประชาชน โดยมีเจตนารมณ์ข้อหนึ่งที่ต้องการสร้างให้พลเมืองเป็นใหญ่ จึงเห็นว่าบทบาทของรัฐบาลส่วนกลางควรลดลง คงเหลือไว้เฉพาะบทบาทในการกำกับดูแลนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินระดับประเทศ โดยมีหน่วยงานระดับพื้นที่เป็นหน่วยหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่น

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ,สำนักงาน. “การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค”.สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘
- คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ,สำนักงาน. “การศึกษาอำเภอดันแบบในการจัดบริการสาธารณะเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (government outlet)”.สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘
- คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ,สำนักงาน. “การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐบาล”.สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๙
- คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ,สำนักงาน. “บทบาทและคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการและจัดทำหลักเกณฑ์ในการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด”.สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๙
- คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ,สำนักงาน. “การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะที่เชื่อมโยงระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น”.สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๙
- คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ,สำนักงาน. “การศึกษาและปรับปรุงการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศ”.สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒
- คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ,สำนักงาน.แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.๒๕๕๖-๒๕๖๑).บริษัท วิชั่น พรินท์ แอนด์ มีเดีย, ๒๕๕๖
- คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,สำนักงาน “โครงการประเมินผลนโยบายการกระจายอำนาจของไทยระยะ ๑๕ ปี”.คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๗

วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ.๑๕ ปีการกระจายอำนาจของไทย.ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรม
และธรรมาภิบาลท้องถิ่น : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,๒๕๕๘

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นางสาวสุร่งลักษณ์ เมฆะอำนวยการชัย
วัน เดือน ปีเกิด	วันที่ ๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๖
การศึกษา	ครุศาสตร์บัณฑิต (คณิตศาสตร์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศัลยศาสตร์มหาบัณฑิต (วิจัย) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ประวัติการทำงาน โดยย่อ	เริ่มรับราชการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ในตำแหน่งนักวิเคราะห์งานบุคคล สำนักงาน ก.พ. สำนักงานรัฐมนตรี และต่อมาได้โอนไปรับราชการ ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) สำนักงานรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ จนถึงปัจจุบัน
ตำแหน่งปัจจุบัน	ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองพัฒนาระเบียบราชการส่วน ภูมิภาคและความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองท้องถิ่น (ผู้อำนวยการสูง) สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงานรัฐมนตรี

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง แนวทางการจัดระบบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการที่พึงประสงค์กับการปฏิรูปประเทศ

ผู้วิจัย นางสาวสุรุ่งลักษณ์ เมฆะอำนวยชัย หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 57

ตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองพัฒนาระเบียบราชการส่วนภูมิภาคและความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ประการแรกจะต้องกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ให้ชัดเจนเหมาะสมกับการปฏิรูปประเทศไทยและการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ จะต้องยึดหลักการว่าราชการบริหารส่วนกลางต้องมีภารกิจหลักในการป้องกันประเทศ การต่างประเทศ นโยบายการเงินการคลังของประเทศ และการยุติธรรมเป็นหลัก ส่วนงานด้านอื่นจะเน้นหนักหรือปฏิบัติจัดทำเฉพาะงานที่เป็นงานนโยบายสำคัญ งานด้านเทคนิคหรือวิชาการที่ส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติจัดทำได้ งานการกำกับดูแล ตรวจสอบติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการเท่านั้น งานอื่นใดนอกเหนือจากนี้ควรมอบอำนาจให้ส่วนภูมิภาครับไปดำเนินงานแทน

เนื่องจากสถานการณ์ภารกิจของส่วนราชการในพื้นที่ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น ยังประสบกับปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากการบริหารราชการในพื้นที่ กล่าวคือ

1. **ราชการบริหารส่วนกลาง** ปัจจุบันมีการจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาคเป็นจำนวนมาก และมีรูปแบบที่หลากหลาย อาจส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนกันของหน่วยงานที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาคด้วยตนเอง รวมทั้งระหว่างหน่วยงานที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาคและหน่วยงานที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่อยู่ในพื้นที่เดียวกัน

2. **ราชการบริหารส่วนภูมิภาค** หน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะอยู่ในความรับผิดชอบ และการกำกับดูแลโดยตรงจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่รับมอบนโยบายและคำสั่งจากรัฐบาล โดยจะปฏิบัติในฐานะตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แต่ปัจจุบันมีหน่วยงานที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในสังกัดกระทรวงเดียวกันอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งที่เป็นส่วนภูมิภาคและส่วนกลางที่ตั้งในภูมิภาคก็ตาม การมีกลไกการมอบอำนาจจากส่วนกลางมายังหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาค (สำนัก/เขต) ช่วยให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานมีความคล่องตัวระดับหนึ่ง แต่หากพิจารณาถึงการปรับเปลี่ยนโยกย้ายบุคลากรในปัจจุบัน มิได้เป็นไปเพื่อให้เกิดการเรียนรู้งานหรือเพิ่มขีดความสามารถ

ในการปฏิบัติภารกิจที่มีความหลากหลายและแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ แต่เป็นการปรับเปลี่ยนโยกย้ายเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารงาน การติดต่อและประเมินผลการปฏิบัติราชการของหน่วยงานทำได้ค่อนข้างจำกัด

3. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น การโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา มีความก้าวหน้าพอสมควรแต่ก็มีปัจจัยบางประการที่ทำให้การกระจายอำนาจในช่วงที่ผ่านมายังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องมาจากการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและจากภาคส่วนต่างๆ อาจยังไม่เน้นหนักเท่าที่ควร

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นเป็นตัวอย่างหนึ่งของระบบบริหารราชการแผ่นดินที่ยังอาจมีข้อจำกัด จึงต้องมีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินขึ้นใหม่ ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ให้ทันสมัย ทันโลกทันเหตุการณ์ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยจะต้องมีการศึกษาเพื่อกำหนดรูปแบบการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนเหมาะสมกับการปฏิรูปประเทศไทยและการพัฒนาประเทศที่พึงประสงค์ให้ได้ในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระบบการบริหารราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น
2. เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารราชการของประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่น
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการจัดระบบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการที่พึงประสงค์ให้สอดคล้องกับการปฏิรูปประเทศ

ขอบเขตของการวิจัย

เน้น 3 เรื่องหลัก ดังนี้

1. ขอบเขตอำนาจหน้าที่
2. รูปแบบโครงสร้างส่วนราชการในภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การบริหารจัดการในพื้นที่ (บุคลากร งบประมาณ แผนงานและกฎหมาย)

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ได้รูปแบบเนื้อหา ความชัดเจนในการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่พึงประสงค์และเหมาะสมกับประเทศไทย และข้อเสนอ

แนวคิดในการกำหนดรูปแบบการพัฒนาาระบบบริหารราชการแผ่นดินที่เหมาะสมต่อการปฏิรูประบบราชการในอนาคต

ผลการวิจัย

1. สรุปสภาพปัญหาของการบริหารราชการไทย (ส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น)

1.1 บทบาทของหน่วยงานที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาค มีทั้งที่ปฏิบัติหน้าที่การหน่วยประสาน กำกับ ดูแล และให้คำปรึกษา และการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะหน่วยปฏิบัติการ ซึ่งเป็นการให้บริการประชาชนโดยตรง และเป็นภารกิจหลักของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

1.2 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารราชการ จากสถานการณ์ความไม่ชัดเจนในเรื่องของโครงสร้าง และภารกิจหน้าที่ข้างต้น ก่อให้เกิดปัญหาและข้อจำกัดของระบบราชการ คือ การบริหารราชการไร้ประสิทธิภาพ ความสิ้นเปลืองของงบประมาณ

1.3 ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เป็นการปฏิบัติงานในลักษณะต่างคนต่างทำ ต่างความรับผิดชอบ และต่างผู้บังคับบัญชา

1.4 กลไกการบูรณาการระดับจังหวัดไม่สามารถนำไปสู่การสั่งการข้ามกระทรวงหรือข้ามกรมได้ ทำให้การจัดการปัญหาในเชิงพื้นที่ไม่ค่อยประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

1.5 ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานของส่วนราชการ ไม่มีความต่อเนื่องในการบริหารและปฏิบัติงาน เนื่องจากเป็นไปตามวาระที่กำหนด จึงไม่สามารถแก้ปัญหาหรือวางนโยบายในการพัฒนาพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

1.6 ประเทศไทย “รวมศูนย์ไม่จริง มอบอำนาจไม่จริง กระจายอำนาจไม่จริง”

2. แนวคิดการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

2.1 ควรลดบทบาทหน้าที่รัฐ ให้ทำภารกิจพื้นฐานเท่านั้น

2.2 รัฐส่วนกลางมีภารกิจในการกำหนดนโยบายและการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ถ้าจำเป็นต้องมีภารกิจที่ต้องปฏิบัติจะต้องไม่ปฏิบัติเองถ้าไม่จำเป็น ภารกิจที่เหลือควรดำเนินการบริหารจัดการ โดยให้ระดับพื้นที่มีอำนาจรับผิดชอบจัดทำบริการ ปฏิบัติงานเองทั้งหมด

2.3 ให้ความสำคัญกับระบบการบริหารราชการส่วนพลเมือง มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงานภาครัฐ ให้เกิดผลสอดคล้องกับบริบทและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่

2.4 การจัดโครงสร้างหน่วยงานใน 3 ระดับ (กลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น) ไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบตายตัว อาจจัดได้หลากหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับบริบทของพื้นที่ นวัตกรรมระบบการบริหารยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรมในระดับภาคที่เป็นการระดมทรัพยากรและความ

ร่วมมือกันระหว่างราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมมาใช้

2.5 การบริหารราชการที่เน้นระดับภูมิภาคให้จังหวัดมีฐานะเทียบเท่ากรมแต่ตั้งอยู่ในพื้นที่ เป็นศูนย์รวมการสั่งการในพื้นที่ จังหวัดมีหน่วยงานของตนเอง และเป็นหน่วยที่จัดทำคำของบประมาณในพื้นที่ทั้งหมด ไม่ใช่เฉพาะงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แต่ต้องรวมของทุกหน่วยที่อยู่ในจังหวัด ทั้งงบประมาณของส่วนราชการ (function) และงบประมาณของท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นศูนย์รวมของการสั่งการ โดยผู้ว่าฯ จะเห็นภาพรวมของแผนงาน/โครงการทั้งหมดที่อยู่ในการดูแลพื้นที่ตน มีหน่วยปฏิบัติที่ขึ้นกับผู้ว่าฯ ดังนั้นการบริหารจัดการ การแก้ไขปัญหาจะสามารถทำได้อย่างคล่องตัว

2.6 แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง โดยให้มีการบริหารราชการ 2 ระดับคือ ส่วนกลางและระดับพื้นที่ ให้พื้นที่สามารถบริหารจัดการได้เบ็ดเสร็จ โครงสร้างของจังหวัดไม่จำเป็นต้องเป็นรูปแบบเดียวกัน สามารถจัดรูปแบบโครงสร้างให้เหมาะสม สอดรับกับบริบทของแต่ละพื้นที่ โดยจังหวัดมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลังและงบประมาณ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตน

2.7 ควรมีรูปแบบวิธีการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยควรนำการรูปแบบวิธีการทำงานแบบใช้สัญญาการทำงานร่วมกัน ทั้งที่เป็นสัญญาการมอบหมายงาน ระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค และสัญญาจ้างทำงาน ระหว่างส่วนภูมิภาค – ท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ระยะเวลา (1 – 5 ปี)

1.1 ยังคงระบบการบริหารราชการแผ่นดินไว้ 3 ส่วน เช่นปัจจุบัน ซึ่งประกอบด้วยราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยจัดการกิจและขอบเขตการรับผิดชอบระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นให้มีความชัดเจน เพื่อลดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนในพื้นที่

1. ส่วนกลาง เป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรฐาน รับผิดชอบหรือปฏิบัติการกิจอันเป็นสาธารณประโยชน์ระดับชาติ รวมทั้งงานวิชาการและสนับสนุนความรู้

2. ส่วนภูมิภาค มีบทบาทในการให้คำปรึกษา สนับสนุน และกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนปฏิบัติการกิจบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ดำเนินการ

3. ส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบจัดทำภารกิจพื้นฐานที่ต้องดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด รวมทั้งปฏิบัติการกิจบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด

2) ระยะเวลาปานกลางและระยะยาว (5 – 15 ปี ขึ้นไป)

เป็นช่วงที่ภาคประชาชนเริ่มมีความเข้มแข็งขึ้น ภารกิจและขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นมีความชัดเจน ความซ้ำซ้อนในเชิงพื้นที่ลดลง รวมทั้งท้องถิ่นเริ่มมีศักยภาพในการดำเนินการกิจขั้นพื้นฐานหรือภารกิจอื่นได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แนวทางการจัดระบบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการในระบอบนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรเป็นช่วงที่ “สร้างพลเมืองเป็นใหญ่” ตามทิศทางการปฏิรูปประเทศ โดยเสนอแนวทางดังนี้

2.1 ส่วนกลางและพื้นที่ทำงานร่วมกันแบบเป็นหุ้นส่วนรับผิดชอบร่วมกัน ระดับพื้นที่เป็นหน่วยหลักในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะในทุกด้านให้แก่ประชาชน ขณะที่ส่วนกลางเน้นการกำกับดูแลเป็นหลักและทำหน้าที่ให้การสนับสนุนที่จำเป็นแก่หน่วยงานพื้นที่ อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลทำเพียงกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีหน่วยระดับพื้นที่เป็นกลไกทำงานตอบสนองนโยบายรัฐ พร้อมกับมีอิสระในการบริหารจัดการตนเอง ส่งผลให้ระดับพื้นที่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว ตรงจุดสอดคล้องกับสภาพของแต่ละชุมชนท้องถิ่นที่มีลักษณะหลากหลายแตกต่างกันไป

2.2 นำแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) มาประยุกต์ใช้ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกันในด้านต่างๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจหรือสังคมในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นระหว่างส่วนกลางกับระดับพื้นที่หรือระดับพื้นที่ด้วยกันเองให้มีการบริหารจัดการผ่านการร่วมมือของบุคคลหลายฝ่ายหลายองค์กร และหลายสถาบัน หรือผ่านกลไกการสร้างภาคีหุ้นส่วนหรือพันธมิตรในภาคประชาสังคมเพื่อดูแลผลประโยชน์สาธารณะร่วมกัน

2.3 ส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) ในระดับพื้นที่ให้มีความเข้มแข็ง เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลการปฏิบัติงาน การร่วมแสดงทัศนะความคิดเห็น การร่วมเสนอปัญหาและความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น การร่วมคิดแนวทางการแก้ไขปัญหา การร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การร่วมในการดำเนินการ และการร่วมติดตามประเมินผล รวมทั้ง การร่วมรับผลประโยชน์จากการพัฒนาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชุมชนของตนด้วย

2.4 ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนและทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ที่พึงมี

2.5 สร้างกลไกการตรวจสอบการบริหารงานในระดับพื้นที่โดยภาคประชาชน เน้นบทบาทประชาชนในการกำหนดทิศทางของพื้นที่และการป้องกันและการปราบปรามทุจริตประพฤติมิชอบของผู้บริหารระดับพื้นที่

2. ข้อเสนอแนะเชิงการปฏิบัติ

2.1 เพื่อช่วยให้เกิดความชัดเจนของขอบเขตระหว่างราชการบริหารทั้ง 3 ส่วน จำเป็นต้องมีการทบทวน และปรับปรุงกลไก แนวทางในการดำเนินงานบางประการ

1) การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ข้างต้นจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจ รวมทั้งต้องเชื่อมโยงกับการตั้งส่วนราชการในภูมิภาค ดังนั้นควรดำเนินการดังนี้

- เร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจให้กับท้องถิ่น ในภารกิจขั้นพื้นฐานและภารกิจอื่นนอกเหนือจากที่แผนระบุไว้ รวมถึงการกำหนดแผนการส่งเสริมและสนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจบุคลากร และงบประมาณ ให้ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- กำหนดให้การขยายและจัดตั้งส่วนราชการหรือหน่วยงานภาครัฐใหม่ในภูมิภาค จะต้องไม่เป็นภารกิจการจัดบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อปท. เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนของการจัดทำภารกิจในพื้นที่

2) ทบทวนการจัดโครงสร้างของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

- ปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานของรัฐให้มีขนาดเล็กกะทัดรัด และเน้นให้ปฏิบัติงานเฉพาะที่เป็นภารกิจสำคัญของรัฐเท่านั้น

- ทบทวนการจัดโครงสร้างส่วนราชการในภูมิภาค ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งให้สอดคล้องกับการพัฒนาและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในแต่ละพื้นที่

- จำกัดการจัดตั้งหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค ให้มีเฉพาะที่จำเป็น เพื่อลดงบประมาณภาครัฐ และลดการซ้ำซ้อนของการทำงานกับราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น

- ทบทวนการจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม โดยเน้นความเป็นเอกภาพ และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา ศักยภาพของพื้นที่ ความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย และการแก้ไขปัญหาเฉพาะของพื้นที่นั้น ๆ

2.2 ควรมีการพัฒนากลไกการทำงานร่วมกันของหน่วยงานส่วนกลาง ภูมิภาคและระดับท้องถิ่น โดยใช้รูปแบบ การมีข้อตกลง/สัญญาความร่วมมือ/สัญญาจ้างการทำงาน โดย

- ระหว่างส่วนกลาง - ภูมิภาค ให้มีสัญญาการมอบหมายงาน โดยส่วนกลาง มอบหมายภารกิจ หน้าที่ให้ส่วนภูมิภาคดำเนินงานแทน มีการทำสัญญาภาระงานที่ต้องส่งมอบ ตัวชี้วัด เป็นคำรับรองผลงาน

- ระหว่างส่วนภูมิภาค - ท้องถิ่น ให้มีการทำสัญญาจ้างทำงาน โดยส่วนภูมิภาคมีการจ้างส่วนท้องถิ่นมาดำเนินงานบริการสาธารณะให้ประชาชนในพื้นที่ ท้องถิ่นอาจทำเอง หรือ outsource มาดำเนินการแทน แต่ความรับผิดชอบอยู่ที่ท้องถิ่นเอง โดยมีการทำสัญญาจ้างภาระงานที่ต้องดำเนินการ และค่าจ้าง
