



# เอกสารประกอบการพิจารณา สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

ด้านการปกครองท้องถิ่น

อ.พ. ๑/๒๕๕๘

สำนักวิชาการ

โทร ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๗๐-๒

ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม  
ด้านการปกครองท้องถิ่น

## คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) นี้ จัดทำขึ้นในเวลาจำกัด เพื่อให้ทันสมัย ประโยชน์ในการประชุมของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ โดยรวบรวมข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความ ข่าวจากสื่อต่าง ๆ และ/หรือสรุปผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูล เบื้องต้นแก่สมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ และผู้สนใจทั่วไป หากมีข้อผิดพลาด ประการใด ขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

อนึ่ง เอกสารประกอบการพิจารณานี้ กลุ่มงานบริการวิชาการ 1,2,3 สำนักวิชาการ เป็นผู้จัดทำ และเผยแพร่ทาง [www.parliament.go.th/library](http://www.parliament.go.th/library) ผู้ใดนำ ข้อความหรือส่วนหนึ่งส่วนใดในเอกสารนี้ไปลงพิมพ์ในเอกสารอื่น โปรดอ้างอิงที่มากำกับไว้ด้วย

ต้องการรายละเอียดเพิ่มเติมโปรดติดต่อกลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ หมายเลขโทรศัพท์ 0 2244 2070 – 72 โทรสาร 0 2244 2058

กลุ่มงานบริการวิชาการ

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## สารบัญ

	หน้า
<b>ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม</b>	<b>1</b>
<b>เรื่อง การเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิง: ปัญหาสำคัญที่สังคมละเลย</b>	
- พันธกรณีของประเทศไทยเกี่ยวกับการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงตามข้อตกลงระหว่างประเทศ	3
- ปัญหาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของผู้หญิงที่เกิดขึ้นในประเทศไทย	5
- บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา	7
- บรรณานุกรม	8
<b>ด้านการปกครองท้องถิ่น</b>	<b>11</b>
<b>เรื่อง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคตอบโจทย์แบบไหนให้เหมาะกับประเทศไทยและเป็นสากล</b>	
- บทนำ	13
- ระบบการกระจายอำนาจการปกครองสากล	14
- วิเคราะห์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย	17
- ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในภาพรวม	21
- สรุป	24
- บรรณานุกรม	26
<b>ด้านการปกครองท้องถิ่น</b>	<b>29</b>
<b>เรื่อง การยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)</b>	
- บทนำ	31
- สภาพปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	32
- บทวิเคราะห์การยุบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)	34
- ข้อดีข้อเสียของการยุบเลิก อบจ. โดยไม่มีรูปแบบ อบจ.	35
- ข้อดีข้อเสียของการยกฐานะ อบต. เป็นรูปแบบ “เทศบาล”	37
- ข้อดีข้อเสียของการควบรวม อปท. ขนาดเล็กเข้าด้วยกัน	38
- ข้อเสนอการปรับปรุง อบจ. โดยนักวิชาการและบุคคลที่เกี่ยวข้อง	39
- สรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา	44
- บรรณานุกรม	46

	หน้า
ด้านการปกครองท้องถิ่น	47
เรื่อง จังหวัดจัดการตนเอง: แนวคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น	
- ปัญหาสำคัญของการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย	50
- ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง	55
- ข้อดี – ข้อเสียของแนวความคิดจังหวัดจัดการตนเอง	56
- บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา	57
- บรรณานุกรม	59

จัดทำโดย

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1

สำนักวิชาการ

ตุลาคม 2558

# ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

เรื่อง

การเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิง: ปัญหาสำคัญที่สังคมละเลย

หน้าว่าง

## การเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิง: ปัญหาสำคัญที่สังคมละเลย

สิทธิมนุษยชน (Human Rights) เป็นประเด็นที่ประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญ และพยายามผลักดันให้ทุกประเทศยอมรับและปกป้องคุ้มครองไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศของตน ดังจะเห็นได้จากความร่วมมือของประเทศต่าง ๆ ในการจัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights - UDHR) ซึ่งถือเป็นการวางรากฐานด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญอย่างยิ่ง และต่อมาได้มีการจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนขึ้นอีกหลายฉบับ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination - CERD) จัดทำขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2509 อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women - CEDAW) จัดทำขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2522 และอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment - CAT) จัดทำขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2527 เป็นต้น เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนในด้านต่าง ๆ ไม่ให้ถูกละเมิดทั้งจากปัจเจกชนด้วยกันเองและจากรัฐซึ่งมีอำนาจเหนือกว่า

### พันธกรณีของประเทศไทยเกี่ยวกับการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงตามข้อตกลงระหว่างประเทศ

ในปัจจุบันประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาหลักที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน จำนวน 7 ฉบับ คือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - ICESCR) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women - CEDAW) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child - CRC) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination - CERD) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment - CAT) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD) ส่งผลให้ประเทศไทยมีพันธกรณีทั้งทางพฤตินัยและนิตินัยที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขกติกาต่าง ๆ ที่มีอยู่ รวมทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับอนุสัญญานั้น เช่น ตรากฎหมายอนุวัติการอนุสัญญา ตรากฎหมายขึ้นใหม่หรือปรับปรุงกฎหมายเดิมที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญา เป็นต้น

การเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงเป็นหลักการด้านสิทธิมนุษยชนประการหนึ่งที่ได้รับการรับรองไว้ในข้อตกลงระหว่างประเทศหลายฉบับ คือ

#### 1. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights - UDHR)

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นการวางหลักการพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชนให้กับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยประเทศไทยให้การรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.

2491 ปริญญาสา กล่าวว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้กำหนดหลักการสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงความยุติธรรมไว้ว่า ทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ มีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอันมีประสิทธิผลจากศาลที่มีอำนาจแห่งรัฐต่อการกระทำอันล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งตนได้รับตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย มีสิทธิในความเสมอภาคอย่างเต็มที่ในการได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมและเปิดเผยจากศาลที่อิสระ และไม่ลำเอียงในการพิจารณาคดี ตลอดจนผู้ถูกกล่าวหาทางอาญามีสิทธิได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์ จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดตามกฎหมาย และจะถูกตัดสินว่ามีความผิดทางอาญาอันเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นใดที่กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะกระทำความผิดไม่ได้กำหนดเป็นความผิดไม่ได้ อีกทั้งจะกำหนดโทษที่หนักกว่าโทษที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่ได้กระทำความผิดไม่ได้เช่นเดียวกัน

## 2. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR)

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2540 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองได้กำหนดหลักการสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงความยุติธรรมไว้ว่า รัฐภาคีจะต้องดำเนินการให้เกิดหลักประกันในการปกป้องคุ้มครองสิทธิที่จะมีชีวิต ห้ามจับกุมคุมขังบุคคลใดโดยมิได้ทำผิดกฎหมาย ต้องปฏิบัติต่อผู้ถูกจับกุมด้วยมนุษยธรรม และต้องให้ความเสมอภาคในด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมแก่ทุกคนอย่างเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ รวมทั้งการยกเลิกโทษประหารชีวิตด้วย

## 3. อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women - CEDAW)

อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ เป็นอนุสัญญาที่มุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้หญิงในเรื่องต่าง ๆ เป็นสำคัญ โดยรัฐภาคีมีพันธกรณีที่จะต้องจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างผู้ชายและผู้หญิงในด้านต่าง ๆ เช่น การเมือง เศรษฐกิจ สังคม การจ้างงาน ป้องกันการใช้ความรุนแรงกับผู้หญิง และความเท่าเทียมกันทางกฎหมายโดยเฉพาะในด้านกฎหมายแพ่ง และกฎหมายครอบครัว ซึ่งเป็นหลักประกันความเท่าเทียมกันในชีวิตส่วนบุคคล

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2528 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2528 นอกจากนั้นแล้ว ประเทศไทยยังได้เข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับว่าด้วยการรับข้อร้องเรียน (Optional Protocol to the CEDAW) ของอนุสัญญาฉบับนี้ด้วย

การดำเนินการของประเทศไทยในการให้ความคุ้มครองและให้หลักประกันแก่ผู้หญิงในการเข้าถึงความยุติธรรมนั้น ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยได้บัญญัติรับรองเรื่องนี้ไว้ใน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ\* มีการตรากฎหมายขึ้นใหม่และปรับปรุงกฎหมายเดิมที่มีผลใช้บังคับอยู่ เพื่อให้ผู้หญิงสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างเต็มที่ เช่น การตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 เพื่อคุ้มครองผู้หญิงจากความรุนแรงในครอบครัว การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้การถามปากคำผู้เสียหายซึ่งเป็นหญิงในคดีความผิดเกี่ยวกับเพศให้ทำโดยพนักงานสอบสวนหญิง และให้บุคคลที่ผู้เสียหายต้องการสามารถอยู่ร่วมด้วยในการถามปากคำได้ การตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิมให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ปกป้องคุ้มครองผู้หญิงจากการถูกล่อลวงมาค้าประเวณี การบังคับใช้แรงงาน และการค้ามนุษย์มากยิ่งขึ้น อีกทั้งเปิดโอกาสให้ผู้หญิงที่ตกเป็นเหยื่อมีโอกาสได้รับการฟื้นฟูจิตใจ ฝึกอบรม และพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นด้วย

### ปัญหาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของผู้หญิงที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

แม้ประเทศไทยได้ให้การรับรองและคุ้มครองผู้หญิงให้สามารถเข้าถึงความยุติธรรมด้วยการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชน ปรับปรุงกฎหมาย กำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักการด้านสิทธิมนุษยชนแล้วก็ตาม แต่ในความเป็นจริงยังพบว่า ผู้หญิงยังคงไม่สามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีความรุนแรงในครอบครัวและการกระทำความผิดทางเพศ ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาหลายประการ คือ

#### 1. ความยากจน

ความยากจนเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อ การเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิง เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมของรัฐ มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ใช้เวลานาน ต้องจ่ายทนายความในการต่อสู้คดี จึงมีค่าใช้จ่ายสูง แม้ว่าประเทศไทยจะมีระบบที่จะช่วยเหลือให้คนยากจนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้ด้วยการขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถา หรือการจัดตั้งกองทุนยุติธรรม เพื่อช่วยเหลือประชาชนในการต่อสู้คดี ก็ยังไม่สามารถทำให้ผู้หญิงที่มีฐานะยากจนเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างเต็มที่

#### 2. การขาดความรู้ด้านกฎหมาย

การขาดความรู้ด้านกฎหมาย ส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาความยากจน ทำให้ผู้หญิงโดยเฉพาะที่อาศัยอยู่ในชนบทขาดโอกาสทางการศึกษา ประกอบกับหน้าที่ทางสังคมในการทำหน้าที่ภรรยาและมารดา ต้องทำงานหารายได้มาใช้จ่ายในครอบครัว ทำให้ไม่มีเวลาศึกษาหาความรู้ทางกฎหมายเพิ่มเติม หรือมีความรู้บ้างเพียงผิวเผิน ไม่ทราบถึงรายละเอียดและเนื้อหาของกฎหมายเท่าใดนัก อีกทั้งภาครัฐเองก็ไม่ได้มีการ

---

\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30 กำหนดให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดในลักษณะเดียวกัน และได้กำหนดเพิ่มเติมโดยห้ามมิให้ทำการใด ๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง

ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้หญิงเท่าที่ควร จึงทำให้ผู้หญิงยังคงไม่สามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง (ยศวดี นีรารมย์, 2554, น.93-94)

### 3. กระบวนการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไม่มีประสิทธิภาพ

แม้รัฐจะจัดให้มีกระบวนการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนหลายมาตรการก็ตาม แต่ก็ยังไม่เอื้ออำนวยให้ผู้หญิงเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างเต็มที่เท่าใดนัก อาทิ การขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถา ในคดีแพ่งก็มีขั้นตอนที่ยุ่งยากในการร้องขอ ผู้ยื่นคำขอมีภาระต้องพิสูจน์ความยากจน เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้คู่ความโต้แย้งได้ และแม้จะได้รับความช่วยเหลือก็เป็นเพียงได้รับสิทธิกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเท่านั้น (กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์, 2546, น.64) คู่ความยังคงต้องชำระเงินค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อยู่ การจัดตั้งกองทุนยุติธรรม เพื่อช่วยเหลือประชาชนในการต่อสู้คดี ก็ยังมีงบประมาณไม่เพียงพอที่จะให้การช่วยเหลือผู้ได้รับความเดือดร้อนได้ทุกคน อีกทั้งการพิจารณาให้ความช่วยเหลือใช้เวลานาน (สุนทร สกลลักษณ์กุล, 2555, น.6) การให้ความช่วยเหลือในการจัดหาทนายความให้แก่ผู้หญิงที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ยังไม่สามารถช่วยเหลือให้ผู้หญิงเข้าถึงความยุติธรรมได้ เนื่องจากทนายความที่รัฐจัดทำให้เป็นลักษณะของทนายความขอแรงซึ่งมีประสบการณ์น้อย ค่าตอบแทนที่ได้รับน้อยกว่าค่าตอบแทนจากคดีที่ได้รับการว่าจ้างโดยตรงจากคู่ความ ทนายความขอแรงจึงมักไม่ทุ่มเทในการต่อสู้คดีเท่าใดนัก (ชีพ จุลมนต์, 2556, น.14-16)

### 4. ทศนคติของสังคม

สังคมไทยได้รับอิทธิพลของแนวความคิด “บิดาธิปไตย” (Patriarchy) หรือ “ชายเป็นใหญ่” ค่อนข้างมาก ซึ่งแนวความคิดนี้ได้ถูกสะท้อนให้เห็นผ่านสิ่งต่าง ๆ ทั้งในทางการเมือง การปกครอง ศาสนา วรรณคดี และแบบเรียนในสถานศึกษา สังคมไทยจึงให้คุณค่ากับผู้ชายมากกว่าผู้หญิง ผู้ชายจะมีอำนาจในการตัดสินใจและเป็นผู้นำผู้หญิงในหลาย ๆ มิติ (สุวรรณณี ลัคนวณิช, 2554, น.56-57) อีกทั้งทัศนคติเกี่ยวกับเพศวิถีที่สังคมมองว่า ผู้หญิงเป็นเพียงสมบัติของผู้ชาย เป็นวัตถุทางเพศ (sexual object) ที่สามารถซื้อได้ด้วยเงินตรา (สุชีลา ตันชัยนนท์, 2540, น.40) ผู้หญิงจึงถูกคาดหวังจากสังคมว่าจะต้องเป็นกุลสตรี เป็นภรรยา และแม่ที่ดี ไม่ขาดตกบกพร่องในการดูแลครอบครัว ดังนั้น การที่ภรรยาถูกสามีทำร้ายหรือผู้หญิงถูกล่วงละเมิดทางเพศ จึงมักถูกมองว่าสาเหตุเกิดขึ้นจากตัวผู้หญิงเองที่บกพร่องในการดูแลครอบครัว หรือประพฤติตัวไม่เหมาะสม ทำให้ผู้หญิงไม่ได้รับการคุ้มครองจากสังคมเท่าที่ควร

### 5. ทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ผู้หญิงไม่สามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้ ดังจะเห็นได้จากกรณีของความรุนแรงในครอบครัว บ่อยครั้งที่ผู้หญิงที่ถูกสามีทำร้ายร่างกายไม่ได้รับความสนใจจากตำรวจเมื่อมาแจ้งความร้องทุกข์ เนื่องจากตำรวจส่วนใหญ่มีทัศนคติว่า การระงับเหตุความรุนแรงในครอบครัวเป็นเรื่องเล็กน้อย ไม่สำคัญ และเป็นเรื่องภายในครอบครัวที่คนนอกไม่ควรไปยุ่งเกี่ยว (วัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล และคณะ, 2546, น.83-87) จึงพยายามผลักดันคดีความรุนแรงในครอบครัวให้ออกจากกระบวนการยุติธรรมด้วยการใช้วิธีการไกล่เกลี่ย อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐยังขาดการรับรู้ด้านกฎหมายและขาดทักษะในการปฏิบัติงาน ทำให้ผู้หญิงไม่ได้รับความยุติธรรมอย่างเต็มที่ (ยศวดี นีรารมย์, 2554, น.29,99) หรือในกรณีของความผิดเกี่ยวกับเพศ หากผู้หญิงซึ่งเป็นผู้เสียหายพยายามปกป้องสิทธิของตนเองโดยเก็บ

รวบรวมหลักฐานต่าง ๆ ไว้ เพื่อพิสูจน์การกระทำผิด ผู้หญิงคนนั้นกลับจะตกเป็นผู้ที่ถูกรตรวจสอบเสียเอง ทั้งในชั้นตำรวจ อัยการ และศาล จึงทำให้ผู้หญิงส่วนใหญ่ตัดสินใจไม่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

### บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

สิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรม เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองไว้ในตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีด้วย ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีที่จะต้องปกป้องคุ้มครองให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้โดยไม่ถูกจำกัดด้วยเพศ อายุ หรือศาสนา แต่ในความเป็นจริงแล้วกลับพบว่า ผู้หญิงในประเทศไทยไม่สามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างเต็มที่เท่าใดนัก ทั้งนี้เนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ ได้แก่ ความยากจน การขาดความรู้ด้านกฎหมาย กระบวนการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนยังไม่มีประสิทธิภาพ ทศนคติของสังคม และทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงทำให้ผู้หญิงได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันกับผู้ชายอยู่เสมอ ถึงแม้จะมีการตรากฎหมายรับรองสิทธิความเท่าเทียมกันระหว่างผู้หญิงและผู้ชายออกมาใช้บังคับหลายฉบับก็ตาม ก็ยังคงไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ ดังนั้น จึงควรมีการดำเนินการในด้านต่าง ๆ ให้มากขึ้น เพื่อส่งเสริมให้ผู้หญิงสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างเต็มที่

การส่งเสริมให้ผู้หญิงสามารถเข้าถึงความยุติธรรมมากขึ้น มีแนวทางดังนี้

1. ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจนเพื่อให้ผู้หญิงมีโอกาสได้รับการศึกษามากขึ้น
2. เผยแพร่ประชาสัมพันธ์และให้ความรู้เกี่ยวกับมาตรการในการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้หญิงผ่านช่องทางต่าง ๆ ให้มากขึ้น เช่น การประชาสัมพันธ์ผ่านรายการวิทยุโทรทัศน์ การจัดทำหนังสือหรือแผ่นพับ และการจัดกิจกรรมให้ความรู้ เป็นต้น
3. ปรับปรุงขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมไม่ให้ยุ่งยากซับซ้อน และใช้เวลาในการพิจารณาคดีไม่นานเกินไป เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี
4. ปรับปรุงกระบวนการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนยุติธรรมเพิ่มเติม และการส่งเสริมสนับสนุนให้หน่วยงานภาคเอกชนเข้ามา มีบทบาทในการช่วยเหลือประชาชนทางด้านกฎหมายเพิ่มขึ้น เป็นต้น
5. ปรับเปลี่ยนทัศนคติของคนในสังคมที่มีต่อผู้หญิง เพื่อให้ผู้หญิงได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันกับผู้ชาย
6. เพิ่มงบประมาณและบุคลากรให้เพียงพอต่อการให้ความช่วยเหลือผู้หญิงที่ถูกละเมิดสิทธิให้ได้รับการคุ้มครอง และการเยียวยาอย่างเหมาะสม
7. จัดการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้หญิงแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเพิ่มความรู้และทักษะในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของผู้หญิงจึงเป็นปัญหาที่สังคมต้องให้ความสำคัญและร่วมกันแก้ไขอย่างจริงจัง เพื่อให้ผู้หญิงได้รับการปกป้องคุ้มครองสิทธิอย่างแท้จริง

จัดทำโดย

ศรินยา สี่มา

นิติกรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์. (2546). ยุทธศาสตร์การพัฒนากระบวนการยุติธรรมเพื่อคนจน ในกิตติพงษ์ กิตติยารักษ์ (บรรณาธิการ), *กระบวนการยุติธรรมกับความยากจน: ยุทธศาสตร์การพัฒนากระบวนการยุติธรรมเพื่อคนจน* (น. 57-79). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- คณะกรรมการนิติศาสตร์สากล และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ. (2555). *การเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิง: สำรองอุปสรรคและการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็น*. ม.ป.ท: ม.ป.พ.
- จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย. (2545). *ความยากจนกับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม*. สืบค้น 6 กันยายน 2558 จาก <http://midnightuniv.org/midnight2545/newpage34.html>
- ชีพ จุลมนต์. (2556). *สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กรณีสิทธิของผู้ต้องหาและจำเลยในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐโดยการจัดหาทนายความช่วยเหลือทางคดี*. (หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย). สำนักงานศาลยุติธรรม, วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ.
- ยศวดี นีรารมย์. (2554). *การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของผู้หญิงที่ถูกกระทำรุนแรงในครอบครัว*. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยมหิดล, บัณฑิตวิทยาลัย, ศิลปศาสตร์ (สิทธิมนุษยชนและการพัฒนา).
- วัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล และคณะ. (2546). *การประเมินกระบวนการยุติธรรมในการคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลที่ได้รับความรุนแรงในครอบครัว*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อนหญิง.
- สุชีลา ตันชัยนนท์. (2540). *สถานการณ์โรคเอดส์: ความหมายของเพศธรรมที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป*. นครปฐม: มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สุนทร สกลลักษณะมีกุล. (2555). "กองทุนยุติธรรม" อีสภาพของคนจนเมื่อตกเป็นผู้ต้องหา. สืบค้น 1 กันยายน 2558 จาก <http://training.p3.police.go.th/doc2555/15-12-55-01/e01.pdf>
- สุวรรณณี ลัคณวิฑู. (2554). *การส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายในระดับอุดมศึกษา*. *นักบริหารมหาวิทยาลัยกรุงเทพ*, 31(2), น. 55-62.

### ภาษาอังกฤษ

Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. สืบค้น 3 กันยายน 2558 จาก [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=treaty&mtdsg\\_no=iv-9&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=iv-9&chapter=4&lang=en)

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. สืบค้น 3 กันยายน 2558 จาก <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm>

**International Covenant on Civil and Political Rights.** สืบค้น 3 กันยายน 2558 จาก

<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/volume%20999/volume-999-1-14668-English.pdf>

**Universal Declaration of Human Rights.** สืบค้น 3 กันยายน 2558 จาก

<http://www.un.org/en/documents/udhr>

หน้าว่าง

# ด้านการปกครองท้องถิ่น

## เรื่อง

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค  
ตอบโจทย์แบบไหนให้เหมาะกับประเทศไทยและเป็นสากล

หน้าว่าง

## การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตบโจทย์แบบไหนให้เหมาะกับประเทศไทยและเป็นสากล

### บทนำ

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534<sup>\*</sup> ซึ่งกำหนดให้มีการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินเป็นสามส่วน คือ 1) การบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นการใช้หลักการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยอำนาจบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการสูงสุดอยู่ที่รัฐบาลในส่วนกลาง รัฐบาลจะกำหนดทิศทางและแนวนโยบายพื้นฐานต่าง ๆ รวมทั้งดำเนินกิจกรรมที่มีความสำคัญต่อประเทศ อาทิ การทหาร การต่างประเทศ และระบบเงินตรา เพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ และเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีความเป็นเอกภาพ 2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการใช้หลักการแบ่งอำนาจ โดยราชการส่วนกลางแบ่งอำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการให้ราชการส่วนภูมิภาคไปปฏิบัติเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างทั่วถึงและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น แต่การปฏิบัติราชการของหน่วยงานในส่วนภูมิภาคจะต้องไม่ขัดต่อนโยบายของส่วนกลางหรือกฎหมายของประเทศ และ 3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการใช้หลักการกระจายอำนาจ โดยส่วนกลางมอบอำนาจให้ท้องถิ่นระดับหนึ่ง เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเอง และสามารถจัดทำบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ รวมทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองในระดับท้องถิ่นอีกด้วย

การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยดังที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน เป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิรูปการเมืองครั้งสำคัญภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 และการปฏิรูปภาครัฐและกลไกการบริหารกิจการสาธารณะด้วยการถ่ายโอนอำนาจให้แก่ท้องถิ่นภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นจุดเริ่มต้นของความชัดเจนในการกระจายอำนาจและการบริหารระดับท้องถิ่นของไทย ซึ่งในครั้งนั้น การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนให้แพร่หลายในระดับท้องถิ่น และแก้ไขปัญหาการรวมอำนาจ การตัดสินใจ และวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป (ไชยวัฒน์ คำชู และ ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร, 2555, น. 77)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าได้มีการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการและปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่มาแล้ว แต่การบริหารราชการแผ่นดินของไทยยังไม่เป็นไปตามที่ประชาชนคาดหวังไว้ โครงสร้างและการบริหารงานของรัฐยังเป็นอุปสรรคต่อการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ของโลกยุคโลกาภิวัตน์ ดังจะเห็นได้จากราชการส่วนกลางมีการขยายตัวจนมีขนาดและบทบาทที่ไม่เหมาะสมกับภารกิจของรัฐ มีการจัดแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็นจำนวนมาก และมีการตั้งส่วนราชการที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางลงไปปฏิบัติงานในภูมิภาคเพิ่มขึ้น ซึ่งการจัดโครงสร้างในลักษณะนี้ทำให้มีสายการบังคับบัญชาในการกำกับดูแลหลายชั้น การปฏิบัติงาน

---

\* แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

มีขั้นตอนมากและไม่คล่องตัว สำหรับราชการส่วนภูมิภาค การปฏิบัติราชการของหน่วยงานในภูมิภาคยังอิงนโยบายและอำนาจสั่งการที่มาจากส่วนกลางมากกว่าความต้องการของประชาชน และเป็นการปฏิบัติงานแยกตามสาขาหน้าที่ของต้นสังกัดในส่วนกลาง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการเชื่อมโยงการทำงานในพื้นที่ และผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจบูรณาการการบริหารงานในจังหวัดให้เกิดเอกภาพได้ ในขณะเดียวกันการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก็ไม่ตอบสนองเจตนารมณ์ของแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจที่ได้วางไว้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการกีดกันหน้าที่ที่จำกัด มีปัญหาเรื่องการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมทั้งปัญหาความเป็นอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ การบริหารงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นยังมีความซ้ำซ้อนกัน โดยราชการส่วนภูมิภาคยังมีส่วนครอบงำการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่มาก

ในภาวะที่โลกเชื่อมโยงกันอย่างรวดเร็วไร้พรมแดน การแข่งขันทางการค้าเพิ่มสูงขึ้น และมีภัยคุกคามรูปแบบใหม่เกิดขึ้น อาทิ การก่อการร้าย การแพร่ระบาดของโรค และภัยจากธรรมชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อโลก ภูมิภาค ประเทศ และท้องถิ่น อย่างต่อเนื่องกัน การเชื่อมโยงกันอย่างสลับซับซ้อนนี้เป็นสิ่งที่สร้างเงื่อนไขของการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน อีกทั้งสะท้อนให้เห็นความจำเป็นของท้องถิ่น ที่จะต้องมีการบริหารจัดการที่เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ และมีอิสระเพียงพอที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558, น. 4) ดังนั้น ในช่วงเวลาของการปฏิรูปประเทศ จึงได้มีคำถามถึงประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดินของไทย รวมทั้งมีการมองกันว่าโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันมีความสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ และการบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นกลไกการบริหารที่อยู่ตรงกลางและถือว่าเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐ ยังมีความจำเป็นในสังคมไทยอยู่อีกหรือไม่ ในเมื่อมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ดูแลให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่อย่างใกล้ชิดแล้ว

บทความนี้จึงมีจุดมุ่งหมายในการนำเสนอข้อมูลเชิงวิเคราะห์ เพื่อแสดงความคิดเห็นต่อคำถามข้างต้น และให้ข้อเสนอแนะในภาพรวมที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย

## ระบบการกระจายอำนาจการปกครองสากล

ระบบการกระจายอำนาจการปกครองที่ประเทศต่าง ๆ ใช้อยู่ในปัจจุบัน สามารถแบ่งได้เป็นสองระบบ คือ ระบบแองโกล-แซกซอน (Anglo-Saxon System) และระบบคอนติเนนท (Continental System) ซึ่งในแต่ละระบบนั้น มีลักษณะที่สำคัญดังนี้ (เสาวลักษณ์ ปิติ, 2556, น. 12-14)

### 1. ระบบแองโกล-แซกซอน (Anglo-Saxon System)

การกระจายอำนาจการปกครองในระบบแองโกล-แซกซอนเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง โดยแต่ละท้องถิ่นมีอำนาจของตนเอง มีความเป็นอิสระ และสามารถดำเนินการปกครองตามแบบอย่างจารีตประเพณีท้องถิ่นซึ่งถือปฏิบัติสืบต่อกันมา ดังนั้น โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบนี้จึงเป็นการออกแบบให้มีความเชื่อมโยงกับสภาพพื้นที่ ชุมชน สังคม และวัฒนธรรม เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมและมีเสรีภาพในการเลือกรูปแบบการปกครองตนเองที่

สอดคล้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและเน้นประชาธิปไตยท้องถิ่นเป็นสำคัญ มากกว่าเป็นการจัดตั้งโดยวิธีการจากรัฐส่วนกลาง ซึ่งทำให้การปกครองท้องถิ่นตามระบบนี้มีความแตกต่างหลากหลาย แต่มีลักษณะเด่นคือ มีอำนาจปกครองตนเองและมีความเป็นอิสระ หรือเรียกว่าเป็น “การปกครองตนเองของท้องถิ่น” (local self-government) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นตามระบบแองโกล-แซกซอน ไม่มีรูปแบบแน่นอน อาจทำให้เกิดปัญหาแก่รัฐส่วนกลางในการกำกับดูแลได้

ระบบแองโกล-แซกซอนมีรากฐานและวิวัฒนาการมาจากประวัติศาสตร์การกระจายอำนาจการปกครองของประเทศอังกฤษ ซึ่งเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการรวมตัวกันเป็นรัฐชาติ (nation-state) โดยประเทศอังกฤษเกิดจากการรวมตัวของท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งแต่ละท้องถิ่นยังคงสงวนอำนาจบางประการไว้ ปัจจุบันนอกจากประเทศอังกฤษหรือสหราชอาณาจักรแล้ว ยังมีประเทศอื่น ๆ ที่นำระบบนี้ไปใช้ เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ เป็นต้น

## 2. ระบบคอนติเนนท์ (Continental System)

การกระจายอำนาจการปกครองในระบบคอนติเนนท์ให้ความสำคัญกับการรวมอำนาจไว้ที่รัฐส่วนกลางและความเป็นเอกภาพแห่งรัฐ โดยรัฐส่วนกลางมีอำนาจเต็มในการบริหารปกครองประเทศ ส่วนการบริหารปกครองท้องถิ่นเกิดจากรัฐส่วนกลางได้มอบอำนาจให้บางประการตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจและมีความเป็นอิสระเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐส่วนกลางเป็นสำคัญ โดยรัฐส่วนกลางจะกำหนดรูปแบบ โครงสร้าง ขนาด ขอบเขตอำนาจหน้าที่ และกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นในระบบนี้จึงมีความชัดเจนและมีรูปแบบเดียวกันทั่วทั้งประเทศ ทำให้รัฐส่วนกลางกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้สะดวก สำหรับประเทศที่เลือกใช้ระบบนี้มักจะใช้หลักการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจทางปกครองไปพร้อม ๆ กัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐส่วนกลาง และมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับองค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นหน่วยราชการตามหลักการแบ่งอำนาจด้วย จนอาจมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกัน ด้วยเหตุนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจจำกัดในการบริหารและจัดทำบริการสาธารณะ และยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งทำให้การกระจายอำนาจการปกครองในระบบนี้ถูกเรียกว่าเป็น “การปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ” (local state government)

การกระจายอำนาจการปกครองในระบบคอนติเนนท์เกิดขึ้นในภาคพื้นทวีปยุโรป มีรากฐานและวิวัฒนาการมาจากประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส ปัจจุบัน นอกจากประเทศฝรั่งเศสที่ใช้การกระจายอำนาจการปกครองในระบบนี้แล้ว ยังมีประเทศอื่น ๆ ที่ใช้ระบบนี้ อาทิ อิตาลี สเปน รวมทั้งประเทศไทยด้วย

ประเทศต่าง ๆ มีโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินและรูปแบบการกระจายอำนาจที่มีรายละเอียดแตกต่างกัน แต่ทั้งนี้ก็ล้วนยึดถือระบบที่เป็นสากล ไม่ระบบแองโกล-แซกซอน ก็ระบบคอนติเนนท์ ทั้งสองระบบต่างมีลักษณะเด่น ข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกัน ประเทศใดเลือกใช้รูปแบบใด ก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ

ประกอบกัน อาทิ นโยบายของรัฐบาล ประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครอง ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมด้านการบริหารของแต่ละประเทศ อย่างเช่นกรณีการกระจายอำนาจทางปกครองของสหราชอาณาจักร และประเทศฝรั่งเศส ต่างมีวิวัฒนาการมาจากประวัติศาสตร์ความเป็นมาของประเทศ ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่น การกระจายอำนาจทางปกครองถูกกำหนดโดยบริบททางประวัติศาสตร์หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยสหรัฐอเมริกาได้เข้าครอบครองพร้อมกับปฏิรูประบบเศรษฐกิจ การเมือง และการบริหารของญี่ปุ่น โดยให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย (เสาวลักษณ์ ปิติ, 2556, น. 41) อีกตัวอย่างหนึ่งคือประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งได้นำวัฒนธรรมการปกครองตนเองของชนเผ่าต่าง ๆ มาจัดเป็นรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะ เรียกว่าหมู่บ้าน หรือ Barangay ซึ่งถือเป็นหน่วยพื้นฐานในการทำหน้าที่วางแผนและปฏิบัติการเพื่อผลักดันนโยบายและกิจกรรมของรัฐให้เกิดผลในระดับชุมชน รวมทั้งบทบาทในฐานะเป็นเวทีรวบรวม กลั่นกรอง พิจารณาความคิดเห็นของประชาชน และยุติข้อพิพาทของประชาชน (เสาวลักษณ์ ปิติ, 2556, น. 48-49)

สำหรับรูปแบบของรัฐ ก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเช่นกัน ประเทศที่มีรูปแบบรัฐรวมหรือสหพันธรัฐ โดยธรรมชาติของรัฐรวมจะต้องมีระดับชั้นทางการบริหารอย่างน้อยสองชั้นอยู่แล้ว คือ รัฐบาลกลาง และรัฐบาลในระดับมลรัฐ แต่ประเทศในรูปแบบรัฐรวมจะมีการบริหารงานในระดับที่รองลงมาจากรัฐบาลมลรัฐอีกระดับหนึ่ง ซึ่งก็คือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ประเทศในรูปแบบรัฐรวม อย่างเช่น สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย จึงมีโครงสร้างการบริหารราชการสามระดับ คือ สหพันธรัฐ มลรัฐ และท้องถิ่น สำหรับประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐเดี่ยว มีทั้งประเทศที่แบ่งชั้นการบริหารราชการแผ่นดินเป็นสองระดับก็มี อาทิ สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และฟิลิปปินส์ ที่แบ่งเป็นสามระดับก็มี ที่เห็นได้ชัดเจนคือ ฝรั่งเศส และประเทศไทย (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ม.ป.ป., น. 318-321)

ในส่วนของประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่าโครงสร้างการบริหารราชการของไทยเป็นผลมาจากประวัติศาสตร์การรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางมาอย่างยาวนาน การปฏิรูปประเทศในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 สยามกลายเป็นรัฐรวมศูนย์เพื่อตอบโต้กับลัทธิล่าอาณานิคมของชาติตะวันตก รูปแบบการปกครองแบบหัวเมืองประเทศราชเดิม ซึ่งเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบดั้งเดิมจึงหายไป และเปลี่ยนมาเป็นระบบจังหวัดที่ขึ้นกับส่วนกลาง ซึ่งรูปแบบการปกครองนี้ยังสืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน (สยามอินเทลลิเจนซ์ยูนิท, 2554) ดังนั้น ราชการส่วนภูมิภาคจึงมีความสำคัญต่อสังคมไทย โดยเป็นกลไกที่เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในภูมิภาคแทนราชการส่วนกลาง เพื่ออำนวยความสะดวกและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ อย่างทั่วถึง แต่เนื่องจากปัจจุบันประชาชนในแต่ละพื้นที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น สภาพสังคมมีการเปลี่ยนแปลงซับซ้อนมากขึ้น ความต้องการจึงมีความหลากหลายตามไปด้วย ราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางภายใต้โครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์ของไทย จึงไม่อาจตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็วและสอดคล้องกับบริบทใหม่ เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายให้ไปปฏิบัติงานในภูมิภาคยังอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง การตัดสินใจในการดำเนินงานจึงไม่เป็นอิสระและก่อให้เกิดความล่าช้า อีกทั้งเจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคก็ไม่ใช่คนในพื้นที่ ทำให้ไม่ทราบความต้องการและความจำเป็นของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ อย่างแท้จริง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเข้ามา

มีบทบาท เพราะผู้แทนที่คนในท้องถิ่นเลือกตั้งเข้ามานั้น ย่อมมีความรู้ความเข้าใจในท้องถิ่นของตนเอง ทำให้ทราบความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ดี และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น (สถาบันพระปกเกล้า, 2547, น. 28)

อนึ่ง ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาได้มีข้อเสนอว่า ประเทศไทยควรมีการบริหารราชการแผ่นดินเพียงสองระดับ โดยมีข้อเสนอให้ยุบเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ด้วยเห็นว่าประเทศไทยไม่ต้องรวมศูนย์อำนาจเพื่อต่อต้านลัทธิล่าอาณานิคมอย่างเช่นในอดีตแล้ว และควรเพิ่มการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้กำหนดความเป็นไปของท้องถิ่นได้อย่างอิสระ โดยราชการส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำกับดูแล ไม่แทรกแซงการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอนี้จำเป็นต้องนำมาขบคิดไปพร้อม ๆ กับการวิเคราะห์ลักษณะและปัญหาของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยเพื่อหาคำตอบว่า โดยแท้จริงแล้วการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐในอนาคต การบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังมีความจำเป็นอยู่หรือไม่

### วิเคราะห์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย

กระบวนการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจและปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นได้เริ่มต้นขึ้นภายหลังเหตุการณ์ทางการเมืองเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ผลจากการเรียกร้องทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายประการต่อโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการผ่อนคลายระดับการควบคุมการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพื่อพัฒนาไปสู่รูปแบบของการกำกับดูแลมากขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองระดับท้องถิ่น และสร้างรากฐานการพัฒนาประชาธิปไตยที่เข้มแข็งในระดับชาติต่อไป

ดังนั้น การกระจายอำนาจการปกครองในยุคปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน จึงเกิดขึ้นตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การปฏิรูปดังกล่าวไม่เพียงส่งผลให้เกิดความก้าวหน้าต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคด้วย โดยเฉพาะการให้ข้าราชการจากส่วนภูมิภาคต้องยุติบทบาทในการเข้าไปบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยุติบทบาทการเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดและการบริหารงานของสุขาภิบาล\* และนายอำเภอยุติการทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล ในปัจจุบันโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยแบ่งออกเป็นสี่ระดับตามกฎหมายสองฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งกำหนดให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบ่งออกเป็นจังหวัด และอำเภอ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่กำหนดโครงสร้างการบริหารงานในระดับที่รองลงมาจากอำเภอ เป็นตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งหน่วยการปกครองในระดับ

\* ได้มีการยกฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542

ตำบลและหมู่บ้านนี้จะมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือข้าราชการของรัฐในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่

**ตารางที่ 1 การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบัน**

การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน	โครงสร้างส่วนราชการ
ราชการส่วนกลาง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กระทรวง จำนวน 20 กระทรวง (สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง)</li> <li>- กรม หรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากรม จำนวน 161 กรม</li> <li>- ส่วนราชการซึ่งไม่อยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง จำนวน 9 แห่ง</li> <li>- กอง/สำนักหรือเทียบเท่ากอง 1,431 หน่วยงาน โดยมีบางหน่วยงานเป็นส่วนราชการที่ไปตั้งอยู่ในภูมิภาค 2,616 หน่วยงาน</li> </ul>
ราชการส่วนภูมิภาค	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จังหวัด จำนวน 76 จังหวัด</li> <li>- อำเภอ จำนวน 878 อำเภอ</li> <li>- ตำบล จำนวน 7,255 ตำบล</li> <li>- หมู่บ้าน จำนวน 74,965 หมู่บ้าน</li> </ul>
ราชการส่วนท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none"> <li>- องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 76 แห่ง</li> <li>- เทศบาล จำนวน 2,440 แห่ง โดยแบ่งเป็น               <ul style="list-style-type: none"> <li>เทศบาลนคร 30 แห่ง</li> <li>เทศบาลเมือง 176 แห่ง</li> <li>เทศบาลตำบล 2,234 แห่ง</li> </ul> </li> <li>- องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 5,335 แห่ง</li> <li>- องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา</li> </ul>

ที่มา: “ข้อมูลทางการปกครองทั่วประเทศ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2557” โดย กรมการปกครอง, 2557, [http://www.dopa.go.th/images/document/0301/01\\_copy.pdf](http://www.dopa.go.th/images/document/0301/01_copy.pdf) และ “รายงานการปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น” โดย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558, กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

อนึ่ง ภายหลังจากการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะใหม่ที่ได้เริ่มต้นตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นกว่าในอดีต มีการขยายตัวทั้งในเชิงจำนวน ขนาด และบทบาทหน้าที่ โดยคาดหมายให้หน่วยงานราชการภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคค่อย ๆ ลดขนาดและบทบาทหน้าที่ลง แต่ดูเหมือนว่าปัจจุบันการรวมศูนย์อำนาจของไทยยังคงเข้มแข็ง มีการขยายหน่วยงานของราชการส่วนกลางออกไปตั้งอยู่ในภูมิภาคเป็นจำนวนมาก อย่างเช่นเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนส่วนราชการเมื่อ พ.ศ. 2545 ปัจจุบันประเทศไทยมีกระทรวงเพิ่มขึ้นจากเดิม 14 กระทรวง กับ 1 ทบวง เป็น 20 กระทรวง และมีกรมเพิ่มขึ้นจากเดิม 125 กรม เป็น 161 กรม (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558, น.5) ซึ่งทำให้มีโครงสร้างการบังคับบัญชาหนาแน่น ขาดความยืดหยุ่น และไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในขณะเดียวกัน การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังภูมิภาคและท้องถิ่นยังทำได้จำกัด และขาดระบบส่งเสริมการทำงานแบบบูรณาการเพื่อลดความซ้ำซ้อนของการบริหารราชการในแต่ละระดับ ซึ่งทำให้การบริหารราชการในภาพรวมยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและมีคุณภาพ

ในส่วนของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ก็มีปัญหาติดขัดในการดำเนินงานอยู่เหมือนกัน โดยเป็นปัญหาพื้นฐานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีมาตั้งแต่อดีต และปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบบูรณาการ ซึ่งทำให้ราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถแสดงบทบาทใหม่ในการกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม ในที่นี้จึงขอกกล่าวถึงสภาพปัญหาที่มีผลต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นลำดับ ดังนี้

1. ปัจจุบันมีหน่วยงานของส่วนราชการในส่วนกลางไปตั้งอยู่ในภูมิภาคเป็นจำนวนมากและมีรูปแบบที่หลากหลาย อาทิ กระทรวงการคลังมีหน่วยงานในภูมิภาค 1,389 หน่วยงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มี 998 หน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานที่อยู่ในภูมิภาคนั้นทำงานแยกตามสาขาหน้าที่ของส่วนราชการต้นสังกัด ทั้งที่ควรมีบทบาทในการทำหน้าที่ร่วมกันเพื่อเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางในการขับเคลื่อนนโยบายหลักของประเทศและกำกับการบริหารราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่อาจบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะในจังหวัด สภาพการปฏิบัติราชการที่ขาดความเป็นเอกภาพนี้มีสาเหตุมาจากปัญหาพื้นฐานในอดีตที่ระบบราชการไทยได้กำหนดให้กรมเป็นหน่วยพื้นฐานที่มีอำนาจในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ทั้งการจัดทำแผน งบประมาณ และการบริหารงานบุคคล กรมจึงเป็นหน่วยราชการในส่วนกลางที่มีอำนาจในการบังคับบัญชาและตัดสินใจเป็นอย่างมาก ในขณะที่จังหวัดไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายภายในจังหวัดได้เอง (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558, น. 2-6; สถาบันพระปกเกล้า, 2547, น. 39)

2. ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นมีความทับซ้อนในการบริหารราชการ ซึ่งเห็นได้จากพื้นที่ที่รับผิดชอบของจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านในฐานะภูมิภาค และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะท้องถิ่น เป็นพื้นที่เดียวกัน ทำให้การดำเนินการกิจการในเขตพื้นที่มีความทับซ้อนกัน อย่างเช่น การกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม แม้ว่าปัจจุบันกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับได้กำหนดอย่างชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง

รับผิดชอบภารกิจด้านใดบ้าง แต่ในทางปฏิบัติ ราชการส่วนภูมิภาคก็มีกฎหมายที่รองรับภารกิจนั้นเช่นกัน การดำเนินภารกิจภายในจังหวัดจึงเกิดความสับสน มีการแย่งงานกันทำ และทำให้ขาดเจ้าภาพในการรับผิดชอบต่อปัญหาในพื้นที่ (สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550, น. 23; สถาบันพระปกเกล้า, 2552, น. 98)

3. ปัญหาการเมืองระดับชาติ รวมถึงการโยกย้ายและปรับเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอตามกระแสการเมือง มีผลต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทำให้ขาดเสถียรภาพในการทำงานอย่างต่อเนื่อง และในบางครั้งผู้ที่เข้ามารับตำแหน่งไม่ได้มีความผูกพัน หรือไม่มีความเข้าใจบริบทแวดล้อมของพื้นที่ ทำให้ไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ (สถาบันพระปกเกล้า, 2552, น. 94,97)

4. ราชการส่วนภูมิภาคใช้รูปแบบการบริหารงานในจังหวัดเป็นแบบมาตรฐานเดียวกันทุกจังหวัด ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว การบริหารจัดการจังหวัดจำเป็นต้องมีรูปแบบการบริหารงานที่เหมาะสมกับพื้นที่ เพราะแต่ละจังหวัดแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน อาทิ สภาพภูมิประเทศ ประชากร เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ซึ่งในบางครั้งข้าราชการในส่วนภูมิภาคไม่สามารถตอบสนองความต้องการให้สอดคล้องกับสภาพของพื้นที่นั้น ๆ ได้ เนื่องจากสิ่งที่เป็นความต้องการของพื้นที่นั้นไม่ได้เป็นนโยบายของส่วนกลาง (สถาบันพระปกเกล้า, 2552, น. 99-100)

ปัญหาและจุดอ่อนดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ไม่เพียงเป็นอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นไม่เป็นไปตามแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีอิสระเพียงพอในการกำหนดการบริหารปกครองตนเอง ภารกิจที่ได้รับจึงมีขอบเขตจำกัดและมีลักษณะเป็นงานบริการขั้นมูลฐานที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน อาทิ งานในด้านสุขอนามัยขั้นมูลฐาน งานด้านการรักษาความสะอาด งานซ่อมและบำรุงทางบางประเภท หากเปรียบเทียบกับต่างประเทศที่หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง งานที่ท้องถิ่นได้รับผิดชอบมีขอบเขตที่กว้างมากกว่า อาทิ การสร้างและบริหารสนามบินนานาชาติ การจัดการศึกษาตั้งแต่ขั้นพื้นฐานจนถึงมหาวิทยาลัย และการสร้างระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ (สถาบันพระปกเกล้า, 2547, น. 39-40)

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้การบริหารงานของแต่ละส่วนสนับสนุนซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ จะขอยกตัวอย่างนโยบายการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หรือผู้ว่าราชการ CEO ที่ได้นำมาใช้เมื่อ พ.ศ. 2546 นโยบายดังกล่าวเป็นการนำแนวคิดด้านการบริหารของภาคเอกชนมาปรับใช้ เพื่อให้การบริหารราชการโดยรัฐบาลส่วนกลางในพื้นที่ภายนอกศูนย์กลางมีความเป็นเอกภาพมากขึ้นทั้งในด้านการบริหารและการกำหนดนโยบาย ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงได้รับมอบอำนาจในด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง สามารถสั่งการส่วนราชการและข้าราชการในจังหวัดได้อย่างมีเอกภาพ ซึ่งส่งผลให้ระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความเข้มแข็งขึ้น แต่ในทางกลับกัน การบริหารในลักษณะนี้เป็นการรวมอำนาจในการบริหารไว้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นวิธีการที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดในระบอบประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ที่เน้นการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการบริหารงาน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเป็นการแก้ไขปัญหาการบริหาร

ราชการส่วนภูมิภาค แต่ผลที่เกิดขึ้นได้ก่อให้เกิดสภาวะขัดกันระหว่างการบริหารงานของราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น (สถาบันพระปกเกล้า, 2547, น. 45, 48) การที่ระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะมีฐานะเป็นอย่างไร ย่อมมีผลกระทบต่อระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมากจะมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลผ่านราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจำเป็นต้องคำนึงถึงบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วย

### ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในภาพรวม

จากสภาพปัญหาของการบริหารราชการแผ่นดิน และอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินต้องปฏิรูปเพื่อยกระดับประสิทธิภาพและเพิ่มการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งนี้ เมื่อ พ.ศ. 2554 คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ (คปร.) ชุดของนายอานันท์ ปันยารชุน ได้มีข้อเสนอให้มีการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐเพื่อกระจายอำนาจจากรัฐบาลสู่ท้องถิ่น และจากท้องถิ่นสู่ประชาชนและชุมชน โดยรัฐบาลยังสงวนความรับผิดชอบในกิจการต่างประเทศ การทหาร การดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคม สวัสดิการพื้นฐาน และภาษี แต่ไม่แทรกแซงการบริหารจัดการของท้องถิ่น ในการนี้ คปร. ได้เสนอให้ยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค เพราะเห็นว่าไม่มีความจำเป็นแล้ว แต่ในข้อเสนอดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดเวลาว่าการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจนี้จะดำเนินการเมื่อใด (สยามอินเทลลิเจนซ์ยูนิท, 2554) นอกจากนี้ ยังมีผู้เสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง ด้วยเห็นว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้การนำของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากส่วนกลาง ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และที่ผ่านมากการบริหารงานในจังหวัดยังขาดความเป็นเอกภาพ มีปัญหาเรื่องความโปร่งใส และผลประโยชน์ทับซ้อนอีกด้วย หากให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง ก็จะทำให้ประชาชนได้เลือกบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และเข้าใจสภาพของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ซึ่งจะส่งผลให้การแก้ไขปัญหาและการจัดทำบริการสาธารณะในจังหวัดเป็นไปอย่างเหมาะสมและตรงความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น (สถาบันพระปกเกล้า, 2552, น. 14-15)

นักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องในแวดวงการปกครองบางส่วน ได้มีความเห็นในลักษณะเดียวกับข้อเสนอข้างต้น คือ การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของประเทศให้มีการบริหารราชการแผ่นดินเพียงสองระดับ คือ ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยมีการนำรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศญี่ปุ่นมาศึกษาเปรียบเทียบเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ด้วยเห็นว่าญี่ปุ่นมีลักษณะที่เหมือนกับประเทศไทย ได้แก่ รูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีจักรพรรดิเป็นประมุข และมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ญี่ปุ่นจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเป็นสองส่วนโดยไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดของญี่ปุ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ก็สังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ฉะนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นจึงมีความสำคัญและใกล้ชิดกับประชาชนเป็นอย่างยิ่ง แหล่งรายได้ส่วนใหญ่มาจากภาษีท้องถิ่นซึ่งจัดเก็บเอง เจ้าหน้าที่และการบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องของท้องถิ่นเอง ด้วยเหตุนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นจึงมีศักยภาพและความเป็นอิสระในทางการคลังและการบริหารงานบุคคลสูง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ

บริการสาธารณะได้อย่างกว้างขวางตามศักยภาพของท้องถิ่นนั้น ๆ เอง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ม.ป.ป., น. 319,326)

ในอีกมุมหนึ่ง นักวิชาการและผู้บริหารบางส่วนมองว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังมีความจำเป็นสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินของไทย โดยให้เหตุผลว่า ราชการส่วนภูมิภาคและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นวิวัฒนาการจากบริบทการปกครองของไทย และเปรียบเสมือนเป็นสถาบันเก่าแก่ที่ได้รับความศรัทธาและการยอมรับจากประชาชนจำนวนมาก (สถาบันพระปกเกล้า, 2552, น. 18-19) แม้มีการมองกันว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่มีประสิทธิภาพ การบริการสาธารณะไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างเหมาะสมและรวดเร็ว แต่ขณะเดียวกันพัฒนาการของท้องถิ่นไทยในปัจจุบันยังมีปัญหาเช่นกัน ทั้งด้านการบริหารงาน ปริมาณและคุณภาพของบุคลากร ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นและมูลค่าของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อีกทั้งการทับซ้อนกันระหว่างการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ดังนั้น จึงเห็นว่าราชการส่วนภูมิภาคยังจำเป็นต้องมีอยู่ แต่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง เพื่อไม่ให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อได้พิจารณาบริบทและความเป็นไปทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของไทยในปัจจุบันแล้ว ในทัศนะของผู้เขียน ข้อเสนอแนะที่น่าจะเหมาะสมสำหรับสภาพในปัจจุบัน คือ การให้ความสำคัญกับการปรับรูปแบบความสัมพันธ์และบทบาทระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่นมากกว่า โดยวางบทบาทให้ราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ ในกรณีนี้ จึงขอเสนอแนะข้อเสนอบางประการ เพื่อเป็นข้อพิจารณาในการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. วางระบบความสัมพันธ์และกำหนดบทบาทหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานรูปแบบอื่นของรัฐ ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ และการเชื่อมโยงการทำงานในลักษณะบูรณาการความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนต่าง ๆ รวมทั้งต้องทบทวนภารกิจและบทบาทของรัฐ เพื่อปฏิรูปโครงสร้างอำนาจและการบริหารราชการให้สอดคล้องกับเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ของชาติด้วย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558, น. 9-10)

2. ควรกำหนดบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคให้เป็นบทบาทการสนับสนุนการทำงานของราชการส่วนท้องถิ่น มากกว่าการเข้าไปทำหน้าที่แข่งขันกับท้องถิ่น โดยวางหลักเกณฑ์ให้ราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่นบนพื้นฐานของกฎหมาย รวมทั้งการให้คำแนะนำและเป็นพี่ปรึกษาเชิงเทคนิค เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ จากสถานภาพที่โดดเด่นของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ อาจเพิ่มบทบาทให้ทั้งสองตำแหน่งทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาจทำหน้าที่ประสานความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามาดำเนินงานร่วมกัน (สถาบันพระปกเกล้า, 2552, น. 50; นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ม.ป.ป., น. 337)

3. รัฐควรเร่งการกระจายอำนาจและถ่ายโอนงานให้ท้องถิ่นตามแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระเพียงพอในการบริหารท้องถิ่น และจัดทำบริการสาธารณะได้อย่าง สอดคล้องและรวดเร็วตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อนึ่ง ประเทศไทยกำลังก้าวสู่ประชาคม อาเซียน อีกทั้งมีความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ ในหลายมิติ ความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกจึงมีผลต่อความ เป็นไปของท้องถิ่นมากขึ้น การไหลเวียนของเงินทุน สินค้า แรงงาน และการแลกเปลี่ยนทางการเมืองและ วัฒนธรรม ทำให้ท้องถิ่นโดยเฉพาะพื้นที่ที่ติดกับชายแดน ต้องเตรียมพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงและ ความท้าทายใหม่ ๆ ที่มาพร้อมกับความเคลื่อนไหวเหล่านี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีอิสระตาม สมควรเพื่อความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการบริหารจัดการตนเอง (ไชยวัฒน์ คำชู และณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร, 2555, น. 77-81)

อย่างไรก็ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องได้รับการกำกับและตรวจสอบเช่นเดียวกับ หน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐเช่นกัน แต่เพื่อไม่ให้เป็นการแทรกแซงการดำเนินงานของท้องถิ่น ราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคควรเข้าไปกำกับ ดูแลเท่าที่จำเป็น และควรตรวจสอบภายหลังการดำเนินการแล้ว หากต้องมี การยกเลิกเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ควรให้ใช้กระบวนการทางศาล โดยเฉพาะศาลปกครอง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ม.ป.ป., น.337)

4. รัฐบาลควรปฏิรูปการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการจัดสรรเงิน อุดหนุนทั่วไปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างท้องถิ่นอย่างเหมาะสม ซึ่งในที่นี้จำเป็นต้องพิจารณา ถึงลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่นด้วย อาทิ ขนาดของพื้นที่ จำนวนประชากร ภารกิจและบริการของรัฐ ที่ถ่ายโอนไปยังท้องถิ่น ตลอดจนพิจารณาถึงความสามารถในการจัดเก็บรายได้ และศักยภาพในการเติบโตทาง เศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่นด้วย แต่ที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดที่ร่ำรวยและในจังหวัดที่ ยากจน ต่างก็ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัวประชากรจากรัฐบาลเป็นจำนวนที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดที่ยากจน เนื่องจากเงินอุดหนุนที่ได้รับ การจัดสรรจากรัฐบาลเป็นรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากการจัดเก็บเองในสัดส่วนที่น้อย ทำให้ต้องพึ่งพา เงินอุดหนุนจากรัฐบาล จากข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เมื่อ พ.ศ. 2554 รายได้ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาล คิดเป็นร้อยละ 40 ของเงินรายได้ทั้งหมด ร้อยละ 34 เป็น เงินรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้ ร้อยละ 16 ได้จากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาล จัดเก็บให้ โดยมีเพียงร้อยละ 9 ที่เป็นรายได้จากการจัดเก็บเองของท้องถิ่น ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความเป็นอิสระทางการคลังเท่าที่ควร การได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทำให้ ท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนกลาง และส่งผลให้การบริหารจัดการของ ท้องถิ่นไม่เป็นอิสระเท่าที่ควร หากท้องถิ่นสามารถพึ่งพาเงินรายได้ของตนเองเป็นหลัก ก็จะทำให้มีอำนาจใน การตัดสินใจใช้จ่ายได้ตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดียิ่งขึ้น (อัครณัฐ วงศ์ปรีดี และรัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, 2558, น. 99-109) อย่างไรก็ตาม เมื่อให้อิสระทางการคลังแก่ท้องถิ่นแล้ว ก็จำเป็นต้องมี วิธีการติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างสุจริตและโปร่งใสด้วย

5. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการปรับบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกับการเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้มีวิถีคิดและพฤติกรรมที่เป็นประชาธิปไตย และเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น โดยจะขอยกตัวอย่างของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินแบ่งเป็นสามระดับ เช่นเดียวกับประเทศไทย แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสมีความเข้มแข็งมากกว่า ส่วนหนึ่งเป็นเพราะประชาชนมีวัฒนธรรมการปกครองตนเองที่เข้มแข็ง และมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นที่สูง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ม.ป.ป., น. 325-326) ดังนั้น ไม่ว่าจะการบริหารราชการแผ่นดินของไทยจะแบ่งเป็นสามระดับอย่างไรในปัจจุบัน หรือจะปรับเปลี่ยนไปเป็นสองระดับในอนาคต แต่สิ่งที่สำคัญคือความเข้มแข็งของประชาชน

### สรุป

นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การบริหารราชการแผ่นดินของไทย ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากทั้งโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการและจัดทำบริการสาธารณะได้สอดคล้องตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นยิ่งขึ้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการขยายตัว หน่วยงานราชการภายใต้โครงสร้างบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคย่อมต้องลดขนาดและบทบาทหน้าที่ลง แต่จนถึงปัจจุบันการรวมศูนย์อำนาจของไทยยังคงเข้มแข็ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจในการตัดสินใจที่จำกัดและยังถูกรองรับโดยราชการส่วนภูมิภาคอยู่มาก

ฉะนั้น การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยจึงยังมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ ซึ่งทำให้ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา เกิดข้อเสนอให้มีการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินอีกครั้ง โดยบางส่วนมองว่าควรให้ยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพื่อกระจายอำนาจจากรัฐไปสู่ท้องถิ่นและประชาชน เพื่อให้ท้องถิ่นได้มีอิสระเพิ่มขึ้นในการบริหารและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสมกับบริบทของแต่ละท้องถิ่น ทั้งยังได้นำแนวคิดจากประเทศต่าง ๆ ที่มีรูปแบบการบริหารราชการเพียงสองระดับ อาทิ ญี่ปุ่น มาเป็นแนวทางในการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของไทย อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารและนักวิชาการบางส่วนมองว่า ราชการส่วนภูมิภาคยังมีความสำคัญกับการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน เนื่องด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหาด้านการบริหารจัดการ ปริมาณและคุณภาพของบุคลากร ตลอดจนการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นเอง ดังนั้น จึงเห็นว่าราชการส่วนภูมิภาคยังจำเป็นต้องมีอยู่ แต่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อไม่ให้เกิดการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีข้อเสนอให้ราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่นบนพื้นฐานของกฎหมาย ให้คำแนะนำและเป็นพี่ปรึกษาเชิงเทคนิคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ จำเป็นต้องสร้างความเข้มแข็งให้แก่

ประชาชนในท้องถิ่นด้วย เพื่อให้ประชาชนได้มีวิถีชีวิตพฤติกรรมที่เป็นประชาธิปไตย และเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

การปฏิรูปหรือการเปลี่ยนแปลงไม่เพียงแต่ทำให้เกิดความก้าวหน้า แต่ในอีกด้านหนึ่งย่อมนำมาซึ่งความไม่พอใจและความขัดแย้ง เพราะการเปลี่ยนแปลงมีทั้งผู้ที่ได้รับประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ ดังนั้น การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจและการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่และมีผลในวงกว้าง จึงต้องมีการศึกษาทบทวนอย่างรอบคอบ และควรดำเนินการอย่างเป็นลำดับขั้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป ควรมีการพิจารณาบริบทปัจจุบันและมองภาพอนาคตของประเทศโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง เพื่อให้ผลลัพธ์ที่ได้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในประเทศ และเป็นที่ยอมรับในระดับสากลด้วย

จัดทำโดย

นางอรณิชา รุ่งธิพานนท์

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

## บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง. (2557). ข้อมูลทางการปกครองทั่วประเทศ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2557. สืบค้น 6 ตุลาคม 2558 จาก [http://www.dopa.go.th/images/document/0301/01\\_copy.pdf](http://www.dopa.go.th/images/document/0301/01_copy.pdf)
- ชำนาญ จันทร์เรือง. (ม.ป.ป.). การปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ. สืบค้น 25 พฤษภาคม 2558 จาก [http://www.lrct.go.th/th/?wpfb\\_dl=349](http://www.lrct.go.th/th/?wpfb_dl=349)
- ไชยวัฒน์ คำชู และณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร. (2555). ประชาคมอาเซียนกับการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ส เจริญ การพิมพ์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (ม.ป.ป.). ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ. สืบค้น 25 พฤษภาคม 2558 จาก <http://www.local.moi.go.th/document%2010.pdf>
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (ม.ป.ป.). ข้อเสนอแนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค. สืบค้น 15 ตุลาคม 2558 จาก [www.opdc.go.th/oldweb/Mission/File\\_download/1151565815-1.ppt](http://www.opdc.go.th/oldweb/Mission/File_download/1151565815-1.ppt)
- สถาบันพระปกเกล้า. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดโครงสร้างภายนอก ลำดับที่ 4 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพลส.
- \_\_\_\_\_. (2552). เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรง: แนวทางการขับเคลื่อนสู่ความสำเร็จ. สืบค้น 1 ตุลาคม 2558 จาก [http://kpi.ac.th/media/pdf/M10\\_209.pdf](http://kpi.ac.th/media/pdf/M10_209.pdf)
- สยามอินเทลลิเจนซ์ยูนิต. (2554). เปิดข้อเสนอ “คณะกรรมการปฏิรูป” เน้นกระจายอำนาจท้องถิ่น ลดอำนาจรัฐส่วนกลาง. สืบค้น 30 กันยายน 2558 จาก <http://www.siamintelligence.com/reform-committee-proposal/>
- สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย. (ม.ป.ป.). บทสรุปสำหรับผู้บริหาร ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการกระจายอำนาจ. สืบค้น 15 ตุลาคม 2558 จาก [http://www.lrct.go.th/th/?wpfb\\_dl=585](http://www.lrct.go.th/th/?wpfb_dl=585)
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). วาระปฏิรูปที่ 3: การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกรรมการ 2. (2550). รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ ปกครอง สถานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่อง เอกภาพการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด. สืบค้น 1 ตุลาคม 2558 จาก [http://library.senate.go.th/document/Ext2197/2197580\\_0002.PDF](http://library.senate.go.th/document/Ext2197/2197580_0002.PDF)
- เสาวลักษณ์ ปิติ. (2556). แนวทางในการหารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษากรณีการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชน ในการบริหารกิจการท้องถิ่น. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.
- หน่วยการบริหารงานส่วนภูมิภาค. (ม.ป.ป.). สืบค้น 1 ตุลาคม 2558 จาก <http://www.lawreform.go.th/lawreform/images/th/content/th/290/4103.doc>

อัชกรณั วงศ์ปรีดี และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. (พฤษภาคม-สิงหาคม 2558). การกระจายอำนาจกับความ  
เหลื่อมล้ำของการคลังท้องถิ่น: บทวิเคราะห์เงินอุดหนุนทั่วไป กรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศ  
อินโดนีเซียและประเทศไทย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 13(2), 89-112.

หน้าว่าง

# ด้านการปกครองท้องถิ่น

## เรื่อง

การยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

หน้าว่าง

## การยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

### บทนำ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเรียกชื่อย่อว่า “อบจ.” ซึ่งในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัด ถือเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยรูปแบบหนึ่ง ที่มีวิวัฒนาการความเป็นมาและมีการแก้ไขปรับปรุงตลอดมา ตามลำดับ โดยเริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 กำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยงานบริหารส่วนภูมิภาค โดยอำนาจการบริหารงานในจังหวัดอยู่ ภายใต้การดำเนินงานของกรมการจังหวัด ซึ่งมีข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธาน และในปีเดียวกัน ได้มีการจัดตั้ง สภาจังหวัดขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 เพื่อให้มีบทบาทหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำแก่คณะกรรมการจังหวัด โดยฐานะของสภาจังหวัดยังมีได้เป็นนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากราชการภูมิภาค

ต่อมาใน พ.ศ. 2498 ได้มีความพยายามในการจัดการปกครองท้องถิ่น โดยมีแนวความคิดที่จะ ปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น จึงทำให้เกิด “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” ขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2498 และในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะ เป็นนิติบุคคลและแยกจากจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้โครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ใช้มาจนถึง พ.ศ. 2540 สำหรับหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในขณะนั้น กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 การมีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เกิดจากแรงกดดันจากการรวมตัวของสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ และผลกระทบจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่มีการประกาศยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งทำให้พื้นที่ดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทับซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

นอกจากนั้นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้แยกข้าราชการส่วนภูมิภาค ออกจากฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (ซึ่งเดิมผู้ว่าราชการจังหวัดเคยดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด) มาให้สภาจังหวัดเป็นผู้เลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร โดยโครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย (1) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายนิติบัญญัติ) มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี โดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเลือกตั้งสมาชิกสภาเป็นประธานสภา 1 คน และเป็นรองประธานสภา 2 คน และ (2) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายบริหาร) โดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนด

สำหรับเจ้าหน้าที่อื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ได้แก่ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งรับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาและมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา รองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด การบริหารงานจะแบ่งออกเป็นส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ส่วนอำนวยการ ดูแลกิจการทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนแผนและงบประมาณรับผิดชอบเรื่องแผนและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนโยธารับผิดชอบทางด้านงานช่างและการก่อสร้างโครงการ สาธารณูปโภค ส่วนการคลังดูแลด้านการเงิน การคลังและการเบิกจ่ายเงิน ส่วนกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบงานของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 ส่วนรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากภาษีชนิดต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ บางส่วนมาจากภาษีบางชนิดที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บเองแล้วจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตัวอย่างของภาษีเหล่านี้ที่เรารู้จักดี ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม จัดเก็บโดยกรมสรรพากร ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน จัดเก็บโดยกรมการขนส่งทางบก ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม จัดเก็บโดยกรมทรัพยากรธรณี เป็นต้น และบางส่วนมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล

เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ ก็จำเป็นต้องกำหนดแนวทางในการใช้จ่าย ซึ่งในระดับประเทศ การบริหารงบประมาณแผ่นดินจะกระทำโดยร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาก่อน รัฐบาลจึงจะนำงบประมาณไปใช้จ่ายในการบริหารประเทศได้ การบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ใช้หลักการเดียวกัน กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน ฝ่ายบริหาร คือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงจะนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายได้

นอกจากนี้ในมาตรา 46 ยังได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทที่สำคัญในการช่วยพัฒนาท้องถิ่น คือ บทบาทในการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น สนับสนุนในการดำเนินการกิจกรรมขนาดใหญ่ ประสานและดำเนินโครงการพัฒนา เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง และเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตามหลักการกระจายอำนาจ โดยรัฐบาลกลางมุ่งที่จะกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ และโดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น และดำเนินการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลผ่านทางจังหวัด การควบคุม กำกับ ดูแล จึงต้องกระทำเท่าที่จำเป็น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (“การปกครองท้องถิ่นไทย : องค์การบริหารส่วนจังหวัด”, ม.ป.ป.)

### สภาพปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

ในปัจจุบัน การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่น ได้รับการยอมรับจากทั้งแวดวงวิชาการและแวดวงการเมืองว่าเป็นกลวิธีสำคัญในการปฏิรูปประเทศ และเป็นการเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง

โดยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีการกระจายอำนาจอย่างเป็นทางการตามกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนก่อให้เกิดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่หลากหลาย กอปรกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารจัดการชุมชนของตนเอง ทำให้หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนมีความตื่นตัวมากขึ้นในสิทธิ เสรีภาพ และบทบาทหน้าที่ของตนเองในฐานะพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปประเทศไทยตามกระบวนการกระจายอำนาจ ก็ยังประสบกับปัญหาอุปสรรคมากมาย จนก่อให้เกิดข้อกังขาของสังคมเกี่ยวกับประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้มีบริการสาธารณะ ตลอดจนถึงข้อกังวลเกี่ยวกับความโปร่งใสของระบบการบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเหตุดังกล่าว จึงก่อให้เกิดความจำเป็นในการศึกษาเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกระบวนการกระจายอำนาจตลอดระยะเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมาว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งการปฏิรูปหรือไม่ และมีผลกระทบอย่างไรต่อภาคประชาชน รวมทั้งมีความสับสนของประชาชนในพื้นที่ที่การปกครองทับซ้อนกันหลายรูปแบบนั้น เป็นปัญหาใหญ่หลวงของประเทศ และเป็นเหตุทำให้ประชาชนไม่สนใจหรือรังเกียจระบบราชการ ยกตัวอย่างในจังหวัดหนึ่ง ๆ จะมีการปกครองที่ทับซ้อนกัน ดังเช่น จังหวัดนครราชสีมา มีองค์กรบริหารในรูปจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน มีผู้บริหารที่เรียกว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นสายลงไปเหล่านี้เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่รับใช้ส่วนกลางทั้งสิ้น ในขณะที่เดียวกัน ก็ยังมีองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลต่าง ๆ ในรูปแบบของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล การปกครองทั้งสองรูปแบบที่ทับซ้อนและหลายประเภทดังกล่าว คือ ต้นตอของปัญหาการปกครองประเทศไทยในปัจจุบันนี้ และจะต้องสูญเสียงบประมาณรายจ่ายไปในการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก แต่ประชาชนทั่วประเทศยังลำบากยากจน ขาดแคลนและล่าช้า เพราะการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นถูกครอบงำโดยการบริหารส่วนภูมิภาคที่เป็นตัวแทนการบริหารราชการส่วนกลาง จึงทำให้ทั่วประเทศเสมือนหนึ่งเป็นเมืองขึ้นหรือเป็นผู้รับใช้ส่วนกลาง โดยมีนักการเมืองบังคับบัญชา (สิริอัญญา, 2557)

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้กล่าวถึงปัญหาของการกระจายอำนาจภายใต้โครงสร้างเดิมว่า มีขีดจำกัดมาก ถ้ายังกระจายอำนาจลงไปมากก็ไม่ได้ประโยชน์อันใด รวมทั้งนักการเมือง ข้าราชการ และหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นก็ใช้ข้อจำกัดเป็นเหตุผลในการระงับหรือชะลอการถ่ายโอน ในขณะที่เดียวกันผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการในท้องถิ่นก็ลังเลใจ ไม่มั่นใจ และปฏิเสธที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยราชการ ทำยที่สุดแล้วการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นภายใต้โครงสร้างเช่นนี้ จึงทำได้เฉพาะกิจกรรมขนาดเล็ก ๆ จำนวนไม่กี่ประเภทดังที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ ถ้าจะเดินหน้าต่อไปให้กว้างขวางกว่านี้ได้ ก็ต้องก้าวข้ามข้อจำกัดนี้ไปได้เสียก่อน อันที่จริงเราก็มีองค์กรบริหารส่วนจังหวัด หรือ “อบจ.” เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด มีขนาดใหญ่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดอยู่แล้ว น่าจะรับการกระจายอำนาจจากหน่วยราชการส่วนภูมิภาค (หรือส่วนราชการประจำจังหวัด) ได้ทั้งหมด ไม่น่าจะมีข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างใด ๆ เรื่องนี้เป็นความจริงที่ว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่การปกครองขนาดใหญ่ครอบคลุมทั้งจังหวัด แต่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดก็ใหญ่แต่เปลือกนอก ทว่ามีขีดความสามารถขององค์กร บุคลากร งบประมาณ และการบริหารจัดการที่จำกัด

เป็นอย่างยิ่ง อีกทั้งรัฐบาลในอดีตก็ได้จำกัดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเอาไว้เพื่อไม่ให้ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ ในขณะเดียวกันจังหวัดหนึ่ง ๆ ยังมีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนกลางปฏิบัติหน้าที่ในนามของรัฐบาลระดับชาติ มีผู้ว่าราชการจังหวัด ถึงงบประมาณจังหวัดไว้ในมือจำนวนหนึ่ง อีกทั้งยังมีหน่วยราชการส่วนภูมิภาคประจำจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนของกรมในส่วนกลาง ถึงงบประมาณของกรมต่าง ๆ มาใช้จ่ายในจังหวัดนั้น ๆ เช่น ศึกษาธิการจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด เป็นต้น และยังมีหน่วยราชการส่วนกลาง รัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระ ศาล อัยการ หน่วยจัดเก็บภาษี สถาบันวิจัย สถาบันอุดมศึกษา มาตั้งสำนักงานปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัดอีกเป็นจำนวนมาก หน่วยงานส่วนภูมิภาคและส่วนกลางในจังหวัดหนึ่ง ๆ เมื่อรวมกันแล้ว มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มีงบประมาณ มีบุคลากรที่มีความรู้มากกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดประมาณกว่าสิบเท่าตัว (คาดว่าน่าจะมียกงบประมาณรายจ่ายไม่น้อยกว่าจังหวัดละหนึ่งหมื่นล้านบาทต่อปี) หน่วยงานเหล่านี้แม้จะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ มีกฎหมายและทรัพยากรการบริหารอยู่ในมือเป็นจำนวนมาก แต่ที่ผ่านมามีความสามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่ได้ เพราะหน่วยงานเหล่านี้ไม่ได้มีอำนาจกำหนดนโยบายหรือดำเนินการใด ๆ ได้โดยตรง หากแต่จะต้องปฏิบัติตามแผนงาน โครงการของกระทรวงและกรมในส่วนกลาง ต้องรอคำสั่ง หรือขออนุมัติ หรือขอความเห็นชอบจากกรมในส่วนกลางเป็นหลัก นับเป็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่เกิดจากการรวมศูนย์ในระบบราชการ ดังนั้น เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้ว จังหวัดที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถจัดการพื้นที่ของตนเองได้ ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด และหน่วยราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง เพราะต่างก็มีข้อจำกัดและไม่สามารถผนึกกำลังรวมกันเป็นหนึ่งได้ (จรัส สุวรรณมาลา, ม.ป.ป., น. 1 – 2)

### บทวิเคราะห์การยุบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

ประเด็นการยุบ อปท. สามารถแบ่งแยกออกเป็น 3 กรณี คือ (“รวมทัศนนะความคิดเห็นเรื่อง การยุบเลิก อปท.”, 2558)

(1) การยุบเลิก อปท. โดยการยุบเลิกไม่มีการปกครองรูปแบบ อบจ.

การยุบเลิก อปท. โดยการยุบเลิกไม่มีรูปแบบการปกครอง อบจ. ยังมีข้อถกเถียงกันอยู่ ยังไม่ได้ข้อยุติ ซึ่งหลายฝ่ายเห็นว่า สมควรจะยุบ “อบจ.” หรือคงรูปแบบ “อบจ.” ไว้ เพียงแต่ปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ และโครงสร้าง อบจ. ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยที่มีการปกครอง 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มิใช่ประเด็นปัญหาหลัก ประเด็นอยู่ที่ อบจ. สามารถที่จะจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความอยู่ดีกินดีให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้หรือไม่ โดยกำหนดให้ อบจ. เป็นการปกครองท้องถิ่นใน “ระดับบน” (Upper Tier) เป็นท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ มีบทบาทเป็นที่ปรึกษา เป็นฝ่ายอำนวยการ กล่าวคือ ให้เปลี่ยนอำนาจหน้าที่จากเดิมที่ให้บริการสาธารณะทั่วไปเหมือนท้องถิ่นอื่น เปลี่ยนใหม่ให้บริหารจัดการในอำนาจหน้าที่ที่ท้องถิ่นขนาดเล็ก หรือท้องถิ่น โดยทั่วไปไม่สามารถดำเนินการได้ หรือกระทำได้แต่มีข้อจำกัด หรือไม่มีประสิทธิภาพ เช่น การศึกษาในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การจัดการศึกษาขนาดใหญ่ การรักษาพยาบาลและการดูแลสุขภาพขนาดใหญ่ การจัดการน้ำประปา ไฟฟ้า การจัดการน้ำเสีย การจัดการขยะ มลพิษ สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ต่อมาคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ได้เสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการยกร่างรัฐธรรมนูญไว้ให้คงเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 รูปแบบ คือ

1. รูปแบบทั่วไป หมายถึง รูปแบบที่ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ท้องถิ่นระดับจังหวัด (Upper Tier) และท้องถิ่นต่ำกว่าระดับจังหวัด (Lower Tier)

2. รูปแบบพิเศษ หมายถึง รูปแบบที่กำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ อันมีลักษณะแตกต่างออกไปจากรูปแบบทั่วไป โดยปัจจุบันมีกฎหมายการบริหารราชการท้องถิ่นรูปแบบพิเศษรอการนำเสนอเรื่องเพื่อพิจารณาอยู่ 3 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแม่สอด พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครเกาะสมุย พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแหลมฉบัง พ.ศ. ....

### ข้อดีข้อเสียของการยุบเลิก อบท. โดยไม่มีรูปแบบ อบจ.

ข้อดี	ข้อเสีย
<p>1. เป็นการดำรงสถานะเดิมไว้ (Status quo) ทำให้ไม่มีผลกระทบต่อใคร ไม่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (no stakeholder) แต่ต้องปรับปรุงแบ่งแยกภารกิจให้ชัดเจนโดย อบจ. ควรจะทำงานในลักษณะโครงสร้างขนาดใหญ่ และเป็นโครงการที่เกิดประโยชน์ในหลาย ๆ เทศบาลกับ อบต. เป็นต้น</p> <p>หมายเหตุ : คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ (คปร.) โดยนายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน เสนอเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2554 สรุปว่า เนื่องจากราชการส่วนภูมิภาคเป็นสายอำนาจบัญชาการที่สำคัญของรัฐบาล ซึ่งสามารถเข้าไปแทรกแซงหรือทับซ้อนกับอำนาจในการจัดการตนเองของท้องถิ่น ดังนั้น ในอนาคตจึงมีความจำเป็นต้องยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาค หรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาคควรหมดไปตามพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจสู่ส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการตนเองของท้องถิ่น ประกอบด้วย 2 กลไกหลัก คือ กลไกแรกเป็นการบริหารจัดการตนเองของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น ด้วยรูปแบบและกลไกแบบประชาสังคม ซึ่งมีอยู่แต่ดั้งเดิมและหลากหลายในแต่ละพื้นที่ สอดประสานกับกลไกที่สอง คือ</p>	<p>1. กระทบต่อผู้ที่ดำรงตำแหน่ง ได้แก่ ข้าราชการ อบจ. นักการเมืองท้องถิ่น ที่จะต้องถูกยุบเลิก และถ่ายโอนตำแหน่ง</p> <p>2. ในภารกิจบริการสาธารณะขนาดใหญ่ อบท. ขนาดเล็กจะไม่สามารถดำเนินการได้ แม้อาจแก้ไขได้โดยการร่วมมือกับ อบท. ช้างเคียง ในรูปแบบ “สหการ” หรืออื่นใด ก็อาจมีปัญหาทางปฏิบัติ ซึ่งในบางกรณีอาจไม่สามารถกระทำได้เลย</p> <p>3. มีการต่อต้านจากนักการเมืองของ อบจ. ที่แยกไม่ออกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เกือบทุกพรรค</p> <p>4. ปัญหาอิทธิพล การเมืองสกปรก โดยเฉพาะการมีอิทธิพลของนักการเมืองท้องถิ่น และมีช่องทางในการทุจริตมาก</p> <p>5. สิ้นเปลืองงบประมาณ โดยเฉพาะงบประมาณเงินอุดหนุนจากภาครัฐบาล</p>

ข้อดี	ข้อเสีย
<p>การบริหารราชการหรือการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้รับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากรัฐบาล ซึ่งในที่สุดก็จะเหลือเพียงราชการบริหารส่วนกลาง กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่ง อบท. ที่เป็นโครงสร้างส่วนบน (ระดับบน Upper Tier) ที่ยังคงเหลืออยู่ก็คือ อบจ. นั่นเอง</p> <p>2. ในการบริหารจัดการหรือการบริการสาธารณะ (Public Service) ในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น หากเป็นภารกิจที่สำคัญมีภาระมากจนกระทั่งท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถดำเนินการได้แล้วมอบอำนาจให้ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการ เป็นการไม่ถูกต้องตามหลัก “การกระจายอำนาจ” ในระบอบประชาธิปไตย ฉะนั้น หน่วยดำเนินการบริการสาธารณะต้องเป็นท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ และมีศักยภาพที่จะดำเนินการภารกิจนั้นได้</p> <p>3. เพื่ออุดช่องว่างและเป็นที่พึ่งของท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนที่ท้องถิ่นขาด หรือในส่วนของพื้นที่ทับซ้อนว่าอยู่ในความดูแลของหน่วยงานใด อาทิ เรื่องถนนทางหลวงที่เชื่อมระหว่างตำบล อำเภอ กล่าวคือ ต้องปรับปรุงแบ่งแยกภารกิจให้ชัดเจน อบจ. ควรจะทำงานในลักษณะโครงสร้างขนาดใหญ่และเป็นโครงการที่เกิดประโยชน์ในหลาย ๆ เทศบาล กับอบต. เป็นต้น</p> <p>4. ช่วยลดปัญหาความทับซ้อนในพื้นที่งบประมาณ ภาษี ระหว่างพื้นที่ อบจ. กับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และยังคงกระจายงบประมาณให้ท้องถิ่นเข้ามาดูแลตรงจุดและชัดเจนมากขึ้น เพราะ อบจ. เป็นองค์กรที่ทับซ้อนกับ อบต. และเทศบาล ไม่มีพื้นที่ที่เป็นของตนเอง</p> <p>5. การยุบเลิก อบจ. แต่คง อบต. และเทศบาลไว้ เพราะประชาชนยังตรวจสอบได้อย่างใกล้ชิดกว่า อบจ. และที่สมาชิก อบจ. รู้สึกว่าตนเองมีสถานะภาพสูงส่งจนประชาชนเข้าไม่ถึง ความสัมพันธ์</p>	

ข้อดี	ข้อเสีย
<p>ของ อบจ. ห่างไกลกับประชาชน เพราะประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบว่า อบจ. คืออะไร มีหน้าที่ทำอะไร มีความเกี่ยวพันอะไรกับประชาชน ฯลฯ</p> <p>6. ประหยัดงบประมาณรัฐบาลในการให้เงินอุดหนุน โดยเฉพาะงบประมาณเงินอุดหนุนจากภาครัฐบาล</p>	

(2) การยกฐานะ อบต. เป็นการปกครองรูปแบบ “เทศบาล”

### ข้อดีข้อเสียของการยกฐานะ อบต. เป็นรูปแบบ “เทศบาล”

ข้อดี	ข้อเสีย
<p>1. รูปแบบเทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นที่เป็นรูปแบบสากล มีฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาถ่วงดุลอำนาจกันและกัน แม้รูปแบบปัจจุบันของไทย จะเป็นรูปแบบ อบต. ที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากก็ตาม แต่นานาอารยประเทศก็นำมาเป็นรูปแบบในการปกครองท้องถิ่น</p> <p>2. เพื่อให้ อบต. เปลี่ยนฐานะรูปแบบเป็นเทศบาล ซึ่งจะเป็รูปแบบที่เหมือนกันทั่วประเทศ มีโครงสร้างที่เหมือนกันหมด</p> <p>3. เมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้ว จะมีภารกิจตามกฎหมายเพิ่มขึ้นจากเดิม</p> <p>4. เป็นส่วนราชการที่มีความรับผิดชอบในพื้นที่ขนาดเล็กเกินไป บางแห่งมีพื้นที่รับผิดชอบไม่ถึง 10 หมู่บ้าน มีประชาชนในความรับผิดชอบน้อยเกินไป บางแห่งมีประชาชนในความรับผิดชอบไม่ถึง 3,000 – 4,000 คน</p>	<p>1. เกิดกระแสต่อต้านจากกลุ่มบุคคลผู้สูญเสียประโยชน์ โดยเฉพาะการลดจำนวนสมาชิกสภา อบต. เหลือเพียง 12 คน หรือ 18 คน จากเดิมที่มีสมาชิก อบต. ได้หมู่บ้านละ 2 คน</p> <p>2. พื้นที่ อบต. บางส่วนอาจเป็นพื้นที่ซึ่งอยู่ที่ห่างไกล ทุรกันดาร เป็นป่าเขา เป็นเขตชนบท หรือเป็นเขตที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะ เช่น เป็นเกาะ เป็นชุมชนของเผ่าพันธุ์ที่มีเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น เช่น ชาวเขา ชาวมุสลิม เป็นต้น อาจมีปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานในรูปแบบของเทศบาลได้</p> <p>3. เมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว การให้บริการประชาชนอาจไม่ทั่วถึง เพราะเขตพื้นที่ของ อบต. เดิมมีพื้นที่กว้างขวางมาก สมาชิก อบต. ลดลง ทำให้การดูแลไม่ทั่วถึง การพัฒนาก็ล่าช้ากว่าการเป็น อบต.</p> <p>4. หลักการบริหารงาน อบต. ในรูปแบบเทศบาล เป็นการบริหารจัดการ อบต. “เขตพื้นที่เมือง” เป็นสำคัญ แต่เนื่องจากสภาพบ้านเมืองส่วนใหญ่ของ อบต. เป็นชนบท บ้านเมืองไม่แออัด การจราจรไม่วุ่นวาย ไม่จำเป็นต้องเอาระเบียบเทศบาลมาบริหารจัดการ จะทำให้ความเป็นอยู่ของประชาชนยิ่ง</p>

ข้อดี	ข้อเสีย
	<p>ลำบากมากขึ้น เพราะคนชนบท คนท้องถิ่น อยู่กินแบบ พื้นบ้านชีวิตเรียบง่าย รักความสันติสุข และ อบต. เป็นหน่วยงานที่เข้าถึงประชาชนใกล้ชิดที่สุด มองเห็น ปัญหาจริง ๆ</p> <p>5. จำนวนสมาชิกจะเพิ่มหรือลดขึ้นอยู่กับ จำนวนหมู่บ้าน สมาชิกที่เพิ่มขึ้นหมายถึงตัวแทน ของประชาชน ซึ่งสามารถสะท้อนปัญหาได้มากขึ้น ตัวแทนลดลง หมายถึง การขาดความเชื่อมโยง ระหว่างท้องถิ่นกับประชาชน</p> <p>6. ต้องสิ้นเปลืองเงินเดือนค่าจ้างบุคลากร และค่าตอบแทนสมาชิก อบต. ที่มีจำนวนมาก แต่ภารกิจความรับผิดชอบมีน้อย เนื่องจากมีขนาดเล็ก</p>

(3) การควบรวม อบต. (Amalgamation) ที่มีขนาดเล็กเข้าด้วยกันเป็น อบต. ใหม่ที่มีขนาดใหญ่  
มีศักยภาพ ประสิทธิภาพมากขึ้น

#### ข้อดีข้อเสียของการควบรวม อบต. ขนาดเล็กเข้าด้วยกัน

ข้อดี	ข้อเสีย
<p>1. การพัฒนา อบต. ขนาดเล็ก ควรเหลือ เพียง 2 ระดับ คือ “อบจ.” ทำหน้าที่ระดับจังหวัด และ “เทศบาล” ทำหน้าที่ระดับต่ำกว่าจังหวัด ส่วน อบต. ให้ยกฐานะเป็นเทศบาล และเทศบาล ขนาดเล็ก ให้ยุบรวมเป็นเทศบาลขนาดใหญ่แทน สำหรับ อบต. ที่มีขนาดเล็ก ต้องมี “การควบรวม” เพราะ อบต. ขนาดเล็กไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ ทำให้ภารกิจไม่ซ้ำซ้อนกัน สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการ จ้างบุคลากร เป็นการประหยัดงบประมาณลงอีก แนวคิดหนึ่งในการควบรวม อบต. เป็นเทศบาล จังหวัด เทศบาลอำเภอ จะทำให้ อบต. จากจำนวน 7,853 แห่ง เหลืออยู่ 865 แห่ง (รวม กทม. และเมือง พัทยา) คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง ก็ยังคงอยู่เช่นเดิม</p>	<p>1. การบริหารงาน อบต. หรือ ท้องถิ่นที่มี ขนาดใหญ่ อาจมีปัญหาเรื่องการเข้าถึงประชาชน ที่มีชั้นตอนยุ่งยาก ซับซ้อนของระบบราชการ (Red Tape)</p> <p>2. อาจเกิดการผูกขาดตัดตอนรวบอำนาจ โดยผู้มีอิทธิพลเข้ามาครอบงำการบริหารท้องถิ่นได้ง่าย</p> <p>3. มีปัญหาเรื่อง “ขนาดที่เหมาะสม” (Maximize Size) ของ อบต. ว่าควรจะมีขนาดที่เหมาะสม จะพิจารณาจาก “มิติ” (Dimensions &amp; Metry) ไต เพราะแต่ละท้องถิ่นที่มีสภาพที่แตกต่างกัน การออกแบบ ให้มีรูปแบบ อบต. ที่เหมือนกันทั้งหมด จึงขัดแย้งกับ “บริบท” (Context) ของท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่ว่าจะ พิจารณาในแง่มิติด้านประชากร (ประชากรขั้นต่ำ 5,000, 10,000, 20,000 คน) มิติด้านพื้นที่ (ขนาด</p>

ข้อดี	ข้อเสีย
<p>2. ในมุมมองของการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2558 พลเอก สำเร็จ พินกลาง ประธานคณะกรรมการภาคีเครือข่ายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของชาติ เข้ายื่นหนังสือแก่นายพงศ์ไพยม วาศภูติ ประธานกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น และนายประมนต์ สุธีวงศ์ ประธานกรรมการปฏิรูปการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ขอให้ยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อให้เกิดการใช้งบประมาณของรัฐเป็นไปตามระเบียบและกฎหมาย มิให้เกิดการทับซ้อนกัน และให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อราชการ</p> <p>3. ในมุมมองของนายวิรัตน์ กัลยาศิริ หัวหน้าคณะทำงานด้านกฎหมาย พรรคประชาธิปัตย์ กล่าวว่า ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดในการยุบ อปท. แต่ ควรมีการควบรวม อปท. มากกว่าการยุบ เช่น กรณีที่ภายใน 1 ตำบล มี อปท. 2 แห่ง ควรยุบเหลือเพียงแห่งเดียว หรือการควบรวม อปท. ขนาดเล็ก ต้องให้ประชาชนได้รับบริการอย่างทั่วถึง</p>	<p>พื้นที่ไม่น้อยกว่า 5, 10, 15, 20 ตารางกิโลเมตร) หรือ มิติทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ฯ (เช่น ความเป็น “เมือง” ความเป็น “ชนบท” ฯ) อื่นใด เป็นต้น</p>

ข้อเสนอการปรับปรุง อบจ. โดยนักวิชาการและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ผู้เสนอแนวความคิด	การปรับปรุง อบจ.
<p>โกวิท พวงงาม อาจารย์จากคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (“ปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องตอบโจทย์ปัญหาประเทศ”, 2557, น. 10)</p>	<p>ให้มีการแก้ไขอำนาจหน้าที่ อบจ. และปรับโครงสร้าง โดยให้โครงสร้าง อบจ. นั้นมีคณะผู้บริหาร อบจ. สภา อบจ. และสภาพลเมือง อบจ. ให้ลดจำนวนสมาชิก อบจ. เป็น 3 ขนาด ได้แก่ ขนาดเล็ก 12 คน ขนาดกลาง 18 คน และขนาดใหญ่ 24 คน โดยใช้ฐานประชากรมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนด</p>
<p>สตีล ธนาธิโชติ นักวิชาการจากสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า (“ชี้จุดอ่อน ‘ยุบ อบจ.’ ตั้งเทศบาลกิ่งแต่งตั้ง”, 2557, น. 13)</p>	<p>การปรับบทบาทให้ อบจ. เป็นสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด ให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้อำนวยการ ดูแลเรื่องงบประมาณซึ่งจะตั้งเป็นกองทุนพัฒนาท้องถิ่นนั้น เป็นแนวคิดที่ดี แต่ต้องใช้</p>

ผู้เสนอแนวความคิด	การปรับปรุง อบจ.
	<p>แค่ชั่วคราว หรือ ระยะเริ่มต้นเท่านั้น หลักการ คือ ต้องทำเพื่อกระจายการดูแลเรื่องงบประมาณและการบริหารงานบุคคลไปให้ท้องถิ่น สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้น ซึ่งสุดท้ายต้องออกแบบให้ทุกระดับมาจากการเลือกตั้ง เพียงแต่ในช่วงแรกฝ่ายประจำอาจเข้าไปช่วยเป็นพี่เลี้ยง เพราะท้องถิ่นอาจไม่เชี่ยวชาญหรือไม่มีความชำนาญ ที่สำคัญ คือ ป้องกันปัญหาการทุจริต แต่โมเดลนี้ควรใช้แค่ 1 - 3 ปี จากนั้นระยะยาวควรให้อิสระกับ อบท. ในการดูแลกิจการท้องถิ่นทั้งหมด ถ้าจะให้โมเดลนี้เป็นโมเดลถาวร ต้องบอกว่าย้อนยุค เพราะการพัฒนาท้องถิ่นไทยเดินหน้ามาไกลมากแล้ว ถึงขั้นเลือกตั้งนายก อบท. โดยตรง เลือกตั้งสภาท้องถิ่นทั้งหมดโดยตรง และวางบทบาทให้ อบจ. กำกับดูแลภาพรวมของการพัฒนาในจังหวัดด้วย</p>
<p><b>ชัยมงคล ไชยรบ</b> นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร ในฐานะนายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย (“ชัยมงคล รับผิดชอบ/ต้นเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแทน เสนอ 3 ขั้นตอนปฏิรูปท้องถิ่น”, 2557, น. 10)</p>	<p>การที่จะมีการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดในจังหวัดใด ก็ต้องมีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ก่อนว่าจะยอมรับในการบริหารงานรูปแบบใหม่ที่จะเกิดขึ้นหรือไม่</p>
<p><b>เลียดไทย วงศ์ใหญ่</b> ท้องถิ่นจังหวัดพะเยา (“ท้องถิ่นคาด ‘อบจ.’ อาจถูกปรับ ‘โครงสร้าง’ เป็นเทศบาลจังหวัด”, 2557, น. 27)</p>	<p>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบท.) ที่อาจจะได้รับการปรับโครงสร้าง คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งคงไม่ใช่การยุบองค์กร แต่เป็นเพียงการปรับปรุงโครงสร้างให้กระชับและขับเคลื่อนได้ง่ายขึ้น เพราะถึงอย่างไร อบจ. ก็เป็น อบท. พี่เลี้ยง ของ อบท. อื่น ๆ ในระดับจังหวัด มีเครื่องมือและทรัพยากรที่สามารถให้การสนับสนุนแก่ อบท. อื่นได้อย่างสะดวก ซึ่งการปรับโครงสร้าง คาดว่าอาจจะปรับมาเป็นเทศบาลจังหวัด แต่จำนวนผู้แทนท้องถิ่นนั้นไม่สามารถคาดเดาได้ว่าจะมีจำนวนเท่าใด ต้องติดตามการปฏิรูปในขั้นตอนต่อไป</p>
<p><b>สรณะ เทพเนาว์</b> นายกสมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย นายพิพัฒน์ วรสิทธิดำรง นายกษัตริย์ราชการส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย</p>	<p>คงรูปแบบ อบจ. ไว้ แต่ปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ให้มีหน้าที่รับผิดชอบงานระดับจังหวัดที่เป็นภาพรวมของจังหวัด เช่น งานด้านสิ่งแวดล้อม</p>

ผู้เสนอแนวความคิด	การปรับปรุง อบจ.
<p>นายธีระเดช นรัตถรักษา ประธานชมรมนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย (“เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง ยุบภูมิภาค”, 2557, น. 9)</p>	<p>การจัดการปัญหาขยะมูลฝิบ งานด้านการศึกษา งานด้านส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น</p>
<p>องค์กรข้าราชการส่วนท้องถิ่น (“แนวคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น อนาคตท้องถิ่นต้องจับตา!”, 2557)</p>	<p>ให้ยุบ อบจ. ยุบ อบต. ยุบเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และจัดตั้งเทศบาลจังหวัด เทศบาลอำเภอ จะเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 865 แห่ง (รวมกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) โดยให้ อบจ. ยังคงอยู่เหมือนเดิม แต่จะจำกัดหน้าที่ให้ชัดเจนขึ้น</p>
<p>ประยูร พรหมพันธุ์ อุปนายกสมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย (“ท้องถิ่น – มหาดไทย คู่กัดตลอดกาล”, 2557, น. 6)</p>	<p>อบจ. มีรูปแบบการบริหารและพื้นที่ที่ซ้ำซ้อนกับราชการส่วนภูมิภาค การใช้งบประมาณก็เป็นแบบเก่าแต่ก็ยอมรับว่า อบจ. เองก็มีส่วนทำให้บ้านเมืองเจริญเช่นกัน แต่อาจจะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานและใช้งบประมาณให้คุ้มค่า ส่วนว่าจะยุบหรือไม่นั้นไม่ขอให้ความเห็น แต่ยืนยันว่าบทบาทของ อบจ. ต้องมีการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับยุคสมัย การช่วงชิงจังหวะระหว่างฝ่ายภูมิภาคกับฝ่ายท้องถิ่น โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย กับคน อบจ. มีเป็นระยะ ก็ตามแต่ว่าอยู่ถูกที่ถูกเวลาหรือไม่ และการปกครองบ้านเมืองขณะนั้นเป็นเช่นไร</p>
<p>สัมพันธ์ เตชะอธิก คอลัมน์ท้องถิ่นปริทรรศน์ หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (“ควรวรมท้องถิ่น”, 2557, น. 10)</p>	<p>ในประเด็นควรวรม อบจ. หรือไม่ หลายฝ่ายเห็นควรวรมเพราะรูปแบบ อบจ. ก็ไม่ตอบสนองปัญหาและความต้องการของคนท้องถิ่น พื้นที่พัฒนามีน้อยเพราะทำได้เฉพาะพื้นที่ทับซ้อน นอกนั้นมี อบต. กับเทศบาลดูแลหมดแล้ว จึงไม่มีเหตุผลอะไรที่จะเอา อบจ. ไว้ ยังมีปัญหาคอร์รัปชันตกอยู่ภายใต้อิทธิพลนักการเมืองและนายทุนเป็นหลัก ยังมีประโยชน์น้อยโดยเสนอว่าควรวรม อบจ. เพราะไม่มีพื้นที่ทำงานที่ชัดเจนการทำงานในพื้นที่ทับซ้อนมีน้อยมากและได้สร้างโครงสร้างพื้นฐานไปมากแล้ว ประกอบกับ อบจ. เน้นพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและมีปัญหาความไม่โปร่งใสมาก ที่สำคัญไม่ได้แก้ไขปัญหาในระดับจังหวัด ถ้าจะให้ อบจ. คงอยู่ต้องปรับเปลี่ยนเอาปัญหาใหญ่ ๆ</p>

ผู้เสนอแนวความคิด	การปรับปรุง อบจ.
	<p>ของจังหวัดเป็นตัวตั้ง เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาหนี้สิน ปัญหาขยะมลพิษ ปัญหาแหล่งน้ำ ปัญหาป่าที่ดิน ปัญหาการมีงานทำและอาชีพของผู้คนในจังหวัด ปัญหาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมโดยรวมในจังหวัด ฯลฯ อบจ. ต้องพัฒนาและแก้ไขปัญหาระดับจังหวัด ให้ผู้คนในจังหวัดมีความสุขอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี</p>
<p><b>วีระศักดิ์ เครือเทพ</b> อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (“ชี้จุดอ่อน ‘ยุบ อบจ.’ ตั้งเทศบาลกิ่งแต่งตั้ง”, 2557, น. 13)</p>	<p>ที่ผ่านมานายก อบจ. กับผู้ว่าฯ บารมีข่มกันอยู่ ฉะนั้นหากลดฐาน อบจ. เป็นเทศบาลจังหวัด ข้าราชการท้องถิ่นบางส่วนจึงเห็นด้วย โดยเฉพาะสายที่ไปเลือกข้างกับมหาดไทย แต่ อบท. ฝ่ายการเมือง ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ ไม่เห็นด้วย ยังชี้ประเด็นที่น่าจะสร้างปัญหาตามมาอย่างมากกว่า โครงสร้างนี้ให้ความสำคัญกับข้าราชการประจำมากเกินไป ทั้งข้าราชการท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค ซึ่งถือว่าน่ากลัว เพราะถ้าเราพูดถึงการปกครองท้องถิ่นที่มีเป้าหมายให้ประชาชนเข้มแข็ง สิ่งที่จะปรับโครงสร้างนี้ก็ไปสวนทางกับหลักการทั้งหมดเลย ถ้าให้ข้าราชการเข้ามามีบทบาท ถามว่าข้าราชการทุกคนโอเคหรือไม่ ถ้าโอเคก็คงไม่ต้องกังวลอะไร แต่ถ้าข้าราชการบางส่วนเกิดมีผลประโยชน์ จะตรวจสอบได้อย่างไร เพราะกลไกตรวจสอบข้าราชการมีน้อยกว่า นักการเมือง</p>
<p><b>เชื้อ ฮันจินดา</b> สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) (“ยุบ ‘อบจ. – อบต.’ โมเดลท้องถิ่นรูปแบบใหม่” , 2557, น. 9)</p>	<p>รูปแบบหรือโมเดล อบท. ที่เสนอมี่ดังนี้</p> <p><b>โมเดล 1 มีเทศบาลจังหวัดกับเทศบาลอำเภอ</b> คือ มี อบท. รูปแบบเดียว แต่เหลือสองชั้น คือ เทศบาลจังหวัด และเทศบาลอำเภอ ซึ่งอาจเห็นควรมีเทศบาลตำบลเพิ่มได้</p> <p><b>โมเดล 2 มีเทศบาลจังหวัด</b> คือ รูปแบบหนึ่งจังหวัดหนึ่งท้องถิ่น เหลือเฉพาะเทศบาลจังหวัด คล้าย ๆ จังหวัดจัดการตนเอง โดยเสนอให้เทศบาลจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในภารกิจใหญ่แยกออกไป โดยยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง (อบจ., ทน., ทม.) นำข้าราชการทั้งหมดไปสังกัดเทศบาลจังหวัด</p>

ผู้เสนอแนวความคิด	การปรับปรุง อบจ.
	<p>โมเดล 3 หนึ่งอำเภอหนึ่งท้องถิ่น มีเทศบาลอำเภอ คือ รูปแบบหนึ่งอำเภอหนึ่งท้องถิ่น เปรียบได้กับการเอารูปแบบ กทม. มาใช้กับระดับอำเภอ ในต่างจังหวัด โดยเสนอให้มีรูปแบบเหมือน กทม. ยุบเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ตำบลใดเดิมมี 2 อปท. ให้ยุบเหลือ 1 อปท. ตั้งเป็นเขต และปลัด อปท. เป็น ผอ.เขต งานพัฒนาบริการขึ้นตรงต่อนายกเทศมนตรีอำเภอ ระบบงานบุคคลข้าราชการ อปท. ลูกจ้าง ขึ้นตรงต่อกรรมการบุคคลจังหวัด ไม่ผ่านนายกเทศมนตรี</p> <p>โมเดล 4 ยกเลิก อบจ. และ อบต. ให้คงเหลือ อปท. รูปแบบเดียว คือ เป็นเทศบาลทั้งหมด แต่มี 3 ลักษณะ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร (ยกเลิก อบจ. อบต.) ภายใต้หลักการหนึ่งตำบลหนึ่งท้องถิ่นเท่านั้นและอาจมีจำนวนประชากรมาเป็นตัวกำหนด เช่น ตำบลใดประชากรไม่ถึง 4,000 คน ให้ยุบรวม เป็นต้น</p>
<p>สิริอัญญา จากหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน (สิริอัญญา (นามแฝง), 2557)</p>	<p>สำหรับเขตเมืองให้ยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ทุกระดับ มีอำนาจหน้าที่เต็มทีและบริหารโดยผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเสนองบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นได้โดยตรง แนวการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนกลาง ยกเลิกราชการส่วนกลางระดับอำเภอ ทั้งประเทศ และลดอำนาจของจังหวัดลง โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ให้โอนอำนาจไปเป็นของท้องถิ่นพิเศษระดับจังหวัดที่จัดตั้งขึ้น ให้โอนข้าราชการของอำเภอทั้งหมดไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือโอนกลับคืนส่วนกลาง และทำให้จังหวัดเป็นเพียงหน่วยประสานงานระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่านั้น เพื่อการนี้ ให้ลดขนาดองค์การ</p>

ผู้เสนอแนวความคิด	การปรับปรุง อบจ.
	บริหารของจังหวัดให้เหลือเท่าที่จำเป็นเพื่อการประสานงานเท่านั้น

นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอเกี่ยวกับการปรับปรุงภาพรวมของโครงสร้างการปฏิรูปท้องถิ่น โดยเริ่มจากกรอบความเห็นร่วมสำหรับการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของคณะกรรมการเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ ได้เสนอการปรับปรุงในเรื่องการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมแก่ อบท. ต้องเป็นธรรมในระดับที่เพียงพอกับการดูแลประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ พร้อมกับให้ตรากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่นขึ้นใหม่ และแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นไปภายใต้กลไกประชาชน กฎหมายสำคัญที่ควรผลักดัน ได้แก่ ประมวลกฎหมายท้องถิ่น กฎหมายรายได้ท้องถิ่น กฎหมายกระจายอำนาจ กฎหมายบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องจัดตั้งสภาประชาชนปฏิรูปจังหวัดและท้องถิ่น รวมถึงสภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติด้วย

สุดท้ายการเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งของประชาชน โดยการเพิ่มบทบาทสภาพลเมือง รวมถึงประชาชนทั่วไปในการเข้ามีส่วนร่วมบริหารจัดการท้องถิ่นทุกขั้นตอน และลดบทบาทของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ในการตรวจสอบ อบท. เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีมาตรฐานการตรวจสอบระดับเดียวกัน แต่มักอาศัยธรรมเนียมปฏิบัติของผู้ตรวจในแต่ละภูมิภาค จนก่อให้เกิดความสับสนและขาดประสิทธิภาพการทำงานของ อบท. ในขณะที่การปฏิรูปด้านเศรษฐกิจมีประเด็นเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ คือ กรณีการบริหารจัดการภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีข้อเสนอแนะให้เร่งกระจายอำนาจราชการสู่ท้องถิ่น ยกเลิกการปกครองส่วนภูมิภาค เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด และทำสัญญาจ้างผู้มีความรู้ความสามารถ รวมทั้งให้ดำรงอยู่ในสังกัดท้องถิ่นภายใต้การดูแลโดย “ผู้ว่าราชการจังหวัด” และจัดสรรงบประมาณลงสู่ท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ให้อยู่ในการดูแลของ อบท. ทุกระดับ พร้อมกับตั้งสภาพลเมืองภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการทำงานและตรวจสอบหน่วยงานท้องถิ่นและข้าราชการด้วย และยังมีการเสนอแนวคิดให้มี “กองทุนเงินเดือนและสวัสดิการ” อยู่ส่วนกลางดูแลทั้งระบบ และเงินงบประมาณที่ส่วนกลางส่งมา อบท. คือ งบบริหารและพัฒนาเท่านั้น กล่าวโดยสรุปภาพรวมจะเหลือ อบท. 3 รูปแบบ คือ เทศบาลจังหวัด (ทจ.) เทศบาลอำเภอ (ทอ.) และเทศบาลตำบล (ทต.)

### สรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

จากแนวความคิดการยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดของนักวิชาการและบุคคลที่เกี่ยวข้องที่กล่าวมา น่าจะเป็นแนวทางและเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ ผู้เรียบเรียงมีความเห็นว่า การยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) นั้นมีทั้งข้อดีและข้อเสีย และจะต้องคำนึงถึงผลกระทบจากการต่อต้านของผู้ที่ไม่ต้องการให้มีการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในภายหลังด้วย มิฉะนั้นแล้วก็จะประสบปัญหาเกี่ยวกับการประท้วงของนักการเมืองท้องถิ่นหรือข้าราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ ในทางกลับกันถ้าจะมีการยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

จริง ๆ เห็นว่าน่าจะต้องทยอยหรือค่อย ๆ ดำเนินการไปที่ละจังหวัด ถ้าหากยกเลิกทั้งหมดในคราวเดียวจะเกิดผลกระทบอย่างแน่นอน และควรจะต้องมีการทำความเข้าใจกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ก่อนถึงสาเหตุความจำเป็น และแผนการที่จะดำเนินการว่าจะไม่มีผลกระทบต่อนักการเมืองท้องถิ่น และข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างที่เป็นกังวลกัน

จัดทำโดย

นายโชคสุข กรกิตติชัย

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

## บรรณานุกรม

- “การปกครองท้องถิ่นไทย : องค์การบริหารส่วนจังหวัด”. (ม.ป.ป.). สืบค้น 10 พฤศจิกายน 2557 จาก <http://www.google.co.th/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=7&ved=0CDMQFjAG&url=http%3A%2F%2Freg.ksu.ac.th%2Fteacher%2Fkatanyu%2Flesson%2F1.doc&ei=HXJgVMrdO8OyuQSj64HwCg&usg=AFQjCNF2EDk0q8GNiDzJupfyNd5ib-2irw>
- “ควมรวมท้องถิ่น”. (10 พฤศจิกายน 2557). สยามรัฐ, น. 10.
- จรัส สุวรรณมาลา. (ม.ป.ป.). **จังหวัดจัดการตัวเอง (Self – governing province)**. สืบค้น 10 กันยายน 2557. จาก [http://v-reform.org/wp-content/uploads/2012/07/%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%AB%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%94%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%94%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%95%E0%B8%99%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B8%87-\\_%E0%B8%A8.%E0%B8%94%E0%B8%A3.pdf](http://v-reform.org/wp-content/uploads/2012/07/%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%AB%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%94%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%94%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%95%E0%B8%99%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B8%87-_%E0%B8%A8.%E0%B8%94%E0%B8%A3.pdf)
- “ซีจูดอ่อน ‘ยุบ อบจ.’ ตั้งเทศบาลกิ่งแต่งตั้ง”. (10 พฤศจิกายน 2557). กรุงเทพธุรกิจ, น. 13.
- “ชัยมงคล’ รับได้ยุบ อบจ./ดันเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแทน เสนอ 3 ขั้นตอนปฏิรูปท้องถิ่น”. (13 มิถุนายน 2557). สยามรัฐ, น. 10.
- “ท้องถิ่น – มหาดไทย คู่กัดตลอดกาล”. (16 – 22 สิงหาคม 2557). สยามธุรกิจ, น. 6.
- “แนวคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น อนาคตท้องถิ่นต้องจับตา!”. (28 กรกฎาคม 2557). สืบค้น 29 กรกฎาคม 2557 จาก <http://www.kruuwandee.com/news-id10753.html>
- “ปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องตอบโจทย์ปัญหาประเทศ”. (10 พฤศจิกายน 2557). สยามรัฐ, น. 10.
- “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476” (24 เมษายน 2477). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 51 น. 82 – 107.
- “พระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2498” (8 กุมภาพันธ์ 2498). **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 72 ตอนที่ 11 น. 176 - 199.
- “พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476” (9 ธันวาคม 2476). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 50 น. 751 – 762.
- “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537” (2 ธันวาคม 2537). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 111 ตอนที่ 53 ก น. 11 – 35.
- “พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540” (31 ตุลาคม 2540) **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 114 ตอนที่ 62 ก น. 1 – 23.
- “รวมทัศนะความคิดเห็นเรื่อง การยุบเลิก อบท.”, (15 กุมภาพันธ์ 2558). สืบค้น 26 กุมภาพันธ์ 2558 จาก <https://www.gotoknow.org/posts/586151>
- สิริอัญญา. (นามแฝง). (30 เมษายน 2557). แนวทางการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น. **ผู้จัดการออนไลน์**, สืบค้น 29 กรกฎาคม 2557 จาก <http://www.manager.co.th/daily/viewNews.aspx?NewsID=9570000048112>

# ด้านการปกครองท้องถิ่น

เรื่อง

จังหวัดจัดการตนเอง: แนวคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น

หน้าว่าง

## จังหวัดจัดการตนเอง: แนวคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

### 1. ราชการบริหารส่วนกลาง

ราชการบริหารส่วนกลาง หมายถึง การบริหารราชการโดยสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่า โดยมีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแลด้านนโยบาย และมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง และอธิบดีกรมต่าง ๆ ทำหน้าที่นำนโยบายของข้าราชการการเมืองไปปฏิบัติ

### 2. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งอำนาจในการบริหารบางส่วนให้แก่ข้าราชการในส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ ได้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจและแก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มนโยบายต่าง ๆ ภายใต้กรอบและอำนาจที่ได้รับมอบจากราชการบริหารส่วนกลาง โดยการจัดรูปแบบการปกครองออกเป็นจังหวัดและอำเภอ นอกจากนั้นแล้ว ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ยังได้กำหนดให้มีตำบล และหมู่บ้านซึ่งเป็นการจัดการปกครองในระดับรองลงมาจากอำเภอ จึงถือได้ว่าตำบลและหมู่บ้านเป็นการปกครองราชการส่วนภูมิภาคด้วย

### 3. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หมายถึง การบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ โดยราชการบริหารส่วนกลางจะกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่ประชาชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการบริหารและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบให้

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอยู่ด้วยกัน 2 รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีพัฒนาการมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีความตื่นตัวในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น และเริ่มเห็นเด่นชัดขึ้นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีบทบัญญัติกำหนดว่า “รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึง

เจตนาธรรมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” และหลักการกระจายอำนาจให้แก่ส่วนท้องถิ่นนี้ได้รับการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ด้วย

การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นที่ผ่านมา ส่งผลให้เกิดการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) การถ่ายโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่บางประการจากราชการบริหารส่วนกลางให้แก่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น โดยกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เกิดการเพิ่มขึ้นของงบประมาณอย่างมากโดยเฉพาะในเขตเมือง ทำให้เกิดการแข่งขันเพื่อชิงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มข้นและรุนแรงมากขึ้น

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมา จะได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นเป็นจำนวนมากก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วกลับพบว่า มีปัญหาสำคัญหลายประการที่ทำให้การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควร

### ปัญหาสำคัญของการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

ปัญหาสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ได้แก่

1. ปัญหาทางด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ปัญหาโครงสร้างภายในที่เกิดจากการที่ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นมักไม่สนใจรับฟังความคิดเห็นของสภาท้องถิ่น อีกทั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นมักเป็นกลุ่มเดียวกัน ส่งผลให้สภาท้องถิ่นถูกลดความสำคัญลง มีผลกระทบต่อตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างกัน
2. ปัญหาด้านการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ เช่น การทับซ้อนของภารกิจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค ปัญหาติดขัดด้านกฎหมายในการปฏิบัติงาน ปัญหาอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น
3. ปัญหาด้านการคลังท้องถิ่น เช่น โครงสร้างการบริหารทางการคลัง ความอิสระทางการคลัง ด้านการกำหนดรายได้ ความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจ และเกณฑ์การจัดประเภทภาษีที่ไม่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ เป็นต้น
4. ปัญหาในการบริหารงานบุคคล เช่น อัตรากำลังไม่เพียงพอกับภารกิจที่รับผิดชอบ ขาดความก้าวหน้าในอาชีพ และความไม่โปร่งใสในการบริหารงานบุคคล เป็นต้น
5. ปัญหาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ประชาชนมีส่วนร่วมแต่เพียงรูปแบบ ยังไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เช่น การเข้ามามีส่วนร่วมโดยไม่เข้าใจในแนวทางปฏิบัติในการมีส่วนร่วม ขาดรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ทำให้ประชาชนเกิดความเป็นพลเมือง และมาตรการทางกฎหมายที่ไม่เกื้อหนุนต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

6. สภาพปัญหาของกระบวนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไปโดยฝ่ายการเมืองและฝ่ายปกครอง ทำให้การกำหนดนโยบายไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในชุมชน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552, น. 131-134)

แนวความคิดเรื่อง “จังหวัดจัดการตนเอง” เป็นแนวความคิดหนึ่งที่ถูกหยิบยกขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาที่ทำให้การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จ โดยแนวความคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเองนี้ เริ่มต้นขึ้นใน พ.ศ. 2551 จากแนวความคิด “การพึ่งพาตนเอง” ในเรื่องเกษตรชุมชน เช่น ป่าชุมชนและเกษตรทางเลือก ซึ่งเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมายาวนานและกระจายอยู่ทั่วประเทศ ร่วมกับการนำทฤษฎีวิถิตทางการเมืองในช่วง พ.ศ. 2547–2549 เข้ามาเป็นประเด็นการพูดคุยในเวทีของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เคลื่อนไหวเพื่อพัฒนาสังคม ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2552 ได้เริ่มมีการนำแนวความคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” มาเป็นประเด็นแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นของการเมืองท้องถิ่น แนวคิดในการปฏิรูปประเทศเพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น โดยนำแนวความคิดการพึ่งพาตนเองมาบูรณาการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว (ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์ และเนติลักษณ์ นีระพล, 2555, น. 37)

หลังจากนั้น แนวความคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเองได้ถูกกล่าวถึงในเวทีต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ประกอบกับคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทย (คปร.) ที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน ซึ่งตั้งขึ้นในสมัยรัฐบาลที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีข้อเสนอให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ให้ราชการส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเฉพาะด้านการต่างประเทศ ด้านการป้องกันประเทศ การดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยภาพรวม การจัดการสาธารณสุขขนาดใหญ่ การบริหารเศรษฐกิจมหภาค การดำเนินกระบวนการในระบอบยุติธรรม และการจัดให้มีสวัสดิภาพพื้นฐานสำหรับประชาชนในประเทศ และให้ท้องถิ่นมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการพัฒนาท้องถิ่น การรักษาความสงบ การคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของคนในท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจในการกำกับดูแลการบริหารจัดการของท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น (สำนักงานปฏิรูป, 2554, น. 157) ส่งผลให้เกิดกระแสเรียกร้องให้มีการจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองขึ้นอีกในหลายจังหวัดทั่วประเทศ โดยมี 26 จังหวัดที่ประกาศความพร้อมที่จะเสนอร่างกฎหมายสู่การเป็นจังหวัดจัดการตนเอง เช่น กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ ภูเก็ต และปัตตานี เป็นต้น (“8 จังหวัดจัดการตนเอง : เมื่อรากหญ้าประชาชนท้าทายอำนาจรัฐ”, 2556, น. 3)

เมื่อกระแสเรียกร้องให้มีการจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองมีเพิ่มมากขึ้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) จึงได้ทำการศึกษาปัญหาของการปกครองท้องถิ่นและพัฒนา “ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ....” เพื่อเป็นกฎหมายกลางในการปรับปรุงโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบจังหวัดปกครองตนเองกับ ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง และส่งเสริม สนับสนุน การมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้ามาบริหารจัดการท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. .... ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีสาระสำคัญ คือ

1. ประชาชนจังหวัดใดที่มีความพร้อมตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น มีสิทธิแสดงเจตนารมณ์เพื่อจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองได้โดยการออกเสียงประชามติ โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่า 5,000 คน เข้าชื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้มีการจัดทำประชามติ ในการออกเสียงประชามติต้องมีผู้มาออกเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงในจังหวัดนั้น ต้องมีผู้เห็นชอบให้จัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองจำนวน 3 ใน 5 ของผู้มาออกเสียง และการจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

2. กำหนดให้ยกเลิกการส่วนภูมิภาคในจังหวัดที่ได้จัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง คือเมื่อได้ประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองในจังหวัดใดแล้ว ให้ถือว่าพระราชบัญญัตินี้มีผลยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งจังหวัดนั้น ถือว่าจังหวัดปกครองตนเองนั้น เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และมีอาณาเขตท้องที่ที่จังหวัดนั้นมีอยู่แต่เดิม

3. กำหนดให้การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปกครองตนเองมี 2 ระดับ โดยให้มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และการงบประมาณ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพที่อยู่ในเขตพื้นที่อย่างสมดุลและยั่งยืน คือ

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน ได้แก่ จังหวัดปกครองตนเอง มีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือภารกิจที่จังหวัดปกครองตนเองเป็นผู้จัดทำ จะก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดและการลงทุน ซึ่งเทศบาลไม่สามารถดำเนินการในลักษณะนี้ได้ หรือหากเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการจะไม่เกิดผลประโยชน์คุ้มค่า เมื่อเทียบกับการให้จังหวัดปกครองตนเองเป็นผู้จัดทำ การพาณิชย์หรือการหาประโยชน์จากทรัพยากรในเขตพื้นที่ ส่งเสริมสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่จังหวัดปกครองตนเอง บำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ยกเว้นด้านการป้องกันประเทศ ด้านการคลังของรัฐ และระบบเงินตรา ด้านกระบวนการยุติธรรม เว้นแต่การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่น และด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีเขตพื้นที่การปกครองบางส่วนของจังหวัด มีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลังและงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและภารกิจอื่น เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในเขตพื้นที่ และขอให้จังหวัดปกครองตนเองสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะ หรือภารกิจอื่นที่จำเป็น หรือจัดทำบริการสาธารณะอื่นตามความตกลงร่วมกันกับจังหวัดปกครองตนเอง และยังมีอำนาจในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในเขตพื้นที่ตามที่เคยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

4. กำหนดให้การบริหารจังหวัดปกครองตนเอง ประกอบด้วยโครงสร้าง 3 ส่วน คือ

1) สภাজังหวัดปกครองตนเอง มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัดและร่างข้อบัญญัติการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ว่าการจังหวัดปกครองตนเอง และการส่งเสริม สนับสนุน และให้ความร่วมมือ

กับสภาพเมือง สมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี การกำหนดเขตเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองต้องคำนึงถึงเขตพื้นที่และจำนวนประชาชน

2) ผู้ว่าการจังหวัดปกครองตนเอง มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พิจารณาและออกประกาศ ประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดปกครองตนเอง เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของจังหวัดปกครองตนเอง

3) สภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง ประกอบด้วยบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์จากองค์กร ภาคชุมชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาชีพ และภาควิชาการ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในด้านต่าง ๆ การตัดสินใจทางการเมือง การจัดทำบริการสาธารณะ จัดประชุมสมัชชาพลเมือง และการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเองมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

5. กำหนดให้การบริหารเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยโครงสร้าง 3 ส่วน คือ

1) สภาเทศบาลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การควบคุมการปฏิบัติงานของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริม สนับสนุน ให้ความร่วมมือ อนุมัติงบประมาณอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแก่สภาพลเมืองเทศบาล หรือสภาพลเมืององค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาเทศบาลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

2) นายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ เช่น การกำหนดนโยบายและการบริหารเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล การประกาศใช้แผนพัฒนาเทศบาลหรือแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การพิจารณาอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาพลเมืองเทศบาล หรือสภาพลเมืององค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่า 2 วาระไม่ได้

3) สภาพลเมืองเทศบาลหรือสภาพลเมืององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์จากองค์กร ภาคชุมชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาชีพ และภาควิชาการ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในด้านต่าง ๆ การตัดสินใจทางการเมือง การจัดทำบริการสาธารณะ จัดประชุมสมัชชาพลเมือง และการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาพลเมืองเทศบาลและสมาชิกสภาพลเมืององค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

6. ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมาย

7. กำหนดให้มี “คณะกรรมการประสานแผนและทิศทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเอง ผู้แทนสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง ผู้แทนเทศบาลและผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อทำหน้าที่ประสานอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสานแผนและทิศทางในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณระหว่างจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและสภาพลเมือง และมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายนี้

8. กำหนดให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจทำความตกลงร่วมกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้อง ในการจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตพื้นที่เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประสานแผนและทิศทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์แก่การจัดทำบริการสาธารณะที่มีความเกี่ยวเนื่องกันหลายท้องถิ่น หรือเพื่อความคุ้มค่าในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นนั้น

9. ให้จังหวัดปกครองตนเองจัดสรรงบประมาณ เป็นเงินอุดหนุนให้กับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างเพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะ โดยคำนึงถึงเขตพื้นที่และลักษณะของพื้นที่ จำนวนประชากร และรายได้ของท้องถิ่นประกอบด้วย และการจัดสรรต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคและเป็นธรรม

10. รัฐมีหน้าที่ต้องให้การสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยคำนึงถึงหลักการจัดทำบริการสาธารณะขั้นต่ำอย่างเท่าเทียมกัน และต้องให้การอุดหนุนงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้น้อย กำหนดให้มี “คณะกรรมการบริหารภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการการเก็บภาษี กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการจัดเก็บภาษีและจัดแบ่งภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

11. กำหนดให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งแบ่งอำนาจการจัดเก็บออกเป็น 2 ประเภทหลักคือ

1) ภาษีที่ใช้ฐานร่วมระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาษีอื่นที่ไม่ใช่ภาษีท้องถิ่น เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น เมื่อจัดเก็บแล้วให้เก็บไว้เป็นรายได้ของจังหวัดปกครองตนเองร้อยละ 70 ของรายได้ทั้งหมด และให้นำส่งรายได้ร้อยละ 30 เป็นรายได้ของแผ่นดิน

2) ภาษีท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และตามที่มีกฎหมายกำหนด เช่น ภาษีสรรพสามิต ภาษีสรรพสามิตน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน เมื่อจัดเก็บแล้วให้เก็บไว้เป็นรายได้ของจังหวัดปกครองตนเองทั้งหมด

12. ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีส่วนร่วมในการบริหาร เช่น มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และมีสิทธิในการออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับการกระทำของรัฐในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

13. ให้มี “คณะกรรมการตรวจสอบ” มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการดำเนินงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การใช้จ่ายเงินงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง

ประสิทธิภาพการบริหารงาน การตรวจสอบภายในอื่น ๆ และต้องเสนอรายงานการตรวจสอบต่อผู้ว่าการจังหวัดปกครองตนเองและสภาจังหวัดปกครองตนเองอย่างน้อยปีงบประมาณละ 2 ครั้ง

14. ให้มี “คณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง” มีอำนาจสนับสนุนการดำเนินการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง สนับสนุนคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการยกร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

### ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง

#### 1. จังหวัดจัดการตนเองขัดกับหลักความเป็นรัฐเดี่ยวหรือไม่

หลักความเป็นรัฐเดี่ยวเป็นหลักสำคัญที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกำหนดว่าประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้ แม้กระทั่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ก็ได้กำหนดหลักการนี้ไว้เช่นเดียวกัน อีกทั้งยังได้กำหนดให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ จะต้องยกร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมถึงการรับรองความเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ด้วย

แนวความคิดจังหวัดจัดการตนเองเป็นแนวความคิดที่สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางในการพัฒนา การบริหารจัดการทรัพยากรในด้านต่าง ๆ ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยกำหนดให้กิจการด้านความมั่นคงของประเทศ การคลังของรัฐ การศาล และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยังคงอยู่ในอำนาจการดำเนินการของราชการบริหารส่วนกลางอยู่ และเป็นแนวความคิดที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 78 (3) ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน “กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” แต่อำนาจในการป้องกันประเทศ การคลังของรัฐและระบบเงินตรา กระบวนการยุติธรรม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ยังคงเป็นอำนาจของราชการส่วนกลางอยู่ อีกทั้งราชการส่วนกลางยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ แนวความคิดจังหวัดจัดการตนเองจึงไม่ขัดกับหลักความเป็นรัฐเดี่ยว หรือเป็นแนวคิดในการแบ่งแยกประเทศแต่ประการใด

#### 2. จังหวัดจัดการตนเองมีผลกระทบต่อการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดจัดการตนเอง ซึ่งกำหนดให้มีเพียงราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเท่านั้น จึงมีผลเท่ากับว่าเป็นการยกเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์การบริหารส่วนจังหวัดในจังหวัดปกครองตนเองนั้นด้วย จังหวัดจัดการตนเองจึงเป็นการปรับ

โครงสร้างการปกครองในระดับจังหวัดจากเดิมที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค แบ่งอำนาจการปกครองมาจาก ราชการส่วนกลาง (Deconcentration) ให้ข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ได้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ ตัดสินใจและแก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มนโยบายต่าง ๆ ภายใต้กรอบและอำนาจที่ได้รับมอบจากราชการ บริหารส่วนกลาง เพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ มาเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจาย อำนาจการปกครอง (Decentralization) ซึ่งมุ่งเน้นให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการ ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่นร่วมกัน มีอำนาจการตัดสินใจ และงบประมาณเป็นของตนเอง

การจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองจึงมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินและสถานะของ ข้าราชการในสังกัดราชการส่วนภูมิภาค ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งในบทเฉพาะกาล ของร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. .... ที่เสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้กำหนดวิธีการแก้ไขปัญหาไว้ โดยให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานสังกัดราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเคยปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดที่ได้รับการจัดตั้งเป็นจังหวัดจัดการตนเอง สามารถแสดงความจำนงได้ว่าจะ โอนย้ายกลับไปสังกัดหน่วยงานเดิมที่ตนสังกัดอยู่ หรือจะย้ายมาเป็นเจ้าหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง ซึ่ง หากเลือกมาสังกัดจังหวัดปกครองตนเองจะได้รับตำแหน่งหน้าที่ เงินเดือน ค่าตอบแทน หรือสิทธิประโยชน์ ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าสถานะเดิมที่เคยดำรงอยู่ ในส่วนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไป และให้มีอำนาจเพิ่มเติมตามที่บัญญัติไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย

#### ข้อดี - ข้อเสียของแนวความคิดจังหวัดจัดการตนเอง

ข้อดี	ข้อเสีย
<p>1) แนวความคิดจังหวัดจัดการตนเองเป็นแนวคิดที่ ส่งเสริมการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น ให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการ พัฒนา การบริหารจัดการทรัพยากรในด้านต่าง ๆ ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดแนวทางการพัฒนาพื้นที่ ของตนเองได้สอดคล้องกับความต้องการของ ประชาชนและความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ โดยไม่ ต้องรอรับฟังคำสั่งจากส่วนกลาง</p> <p>2) การยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดที่ได้รับการ จัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง เป็นการแก้ไข ปัญหาการทับซ้อนอำนาจกันระหว่างราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ กิจกรรมที่อยู่ในอำนาจของราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นอำนาจของจังหวัดจัดการตนเอง ซึ่งจะส่งผลให้</p>	<p>1) การกำหนดให้ผู้ว่าการจังหวัดปกครองตนเองมา จากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หากไม่ได้ให้ ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่าง แท้จริงแล้ว อาจเป็นช่องทางให้นายทุนหรือผู้มี อิทธิพลทางการเมืองลงสมัครรับเลือกตั้ง และเมื่อ ได้รับเลือกตั้งแล้ว ก็อาจจะใช้อำนาจนั้นไปในทางมิ ชอบ ทำให้เกิดการผูกขาดอำนาจ การทุจริตคอร์รัปชัน และการประพฤติมิชอบในรูปแบบต่าง ๆ ได้</p> <p>2) แนวความคิดจังหวัดจัดการตนเอง อาจทำให้ ประชาชนในท้องถิ่นคำนึงถึงประโยชน์ของท้องถิ่น ของตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ</p> <p>3) การยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดที่ ได้รับการจัดตั้งเป็นจังหวัดจัดการตนเองนั้น อาจ ก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจัดการตนเองได้ เนื่องจาก</p>

ข้อดี	ข้อเสีย
<p>จังหวัดจัดการตนเองสามารถดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น</p> <p>3) การกำหนดให้ผู้ว่าการจังหวัดปกครองตนเองมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย กระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นตื่นตัวในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น และก่อให้เกิดพันธะสัญญาระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าการจังหวัดว่าจะต้องดำเนินการตามที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชนภายหลังจากที่ได้รับเลือกตั้งแล้ว</p> <p>4) การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นเฉพาะการกำกับดูแลหลังการกระทำเป็นหลัก ย่อมส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น</p>	<p>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะยังไม่มีความพร้อมเพียงพอในการจัดบริการสาธารณะสำหรับคนในท้องถิ่น</p>

### บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

ความพยายามในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน และเห็นเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนภายหลังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับเป็นต้นมา ทำให้เกิดการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนภารกิจ ตลอดจนอำนาจหน้าที่บางประการจากราชการบริหารส่วนกลางให้แก่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่บรรลุผลสำเร็จเท่าใดนัก เนื่องจากปัญหาบางประการ เช่น ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ การคลังท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้มีการผลักดันให้นำแนวความคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” มาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา

“จังหวัดจัดการตนเอง” เป็นแนวคิดที่สนับสนุนให้ท้องถิ่นมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการพัฒนาท้องถิ่น การรักษาความสงบ การคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของคนในท้องถิ่น ให้ราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจในการกำกับดูแลการบริหารจัดการของท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ตลอดจนสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนา การบริหารจัดการทรัพยากรในด้านต่าง ๆ ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยให้ยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดที่ได้จัดตั้งเป็นจังหวัดปกครอง

ตนเอง ให้ประชาชนเป็นผู้เลือกผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น และให้จังหวัดปกครองตนเองสามารถจัดเก็บภาษีได้เอง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดทิศทางการดำเนินกิจการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่

ประเด็นสำคัญที่จะต้องคำนึงถึงหากจะนำแนวความคิดจังหวัดจัดการตนเองมาใช้ก็คือ ความพร้อมในด้านต่าง ๆ ของจังหวัดที่จะจัดตั้งเป็นจังหวัดจัดการตนเอง เช่น ความรู้ความเข้าใจของประชาชนในท้องถิ่น ความพร้อมทางด้านทรัพยากร บุคลากร ว่ามีเพียงพอที่จะสามารถดำเนินกิจการของจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ อีกทั้งการยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดที่ได้รับการจัดตั้งเป็นจังหวัดจัดการตนเองนั้นจะส่งผลกระทบต่ออย่างไรบ้าง เนื่องจากในช่วงเปลี่ยนผ่านนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะยังไม่มีความพร้อมเพียงพอในการจัดบริการสาธารณะหรือดำเนินกิจการอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนให้มีประสิทธิภาพได้อย่างเต็มที่

จัดทำโดย

ศรันยา สี่มา

นิติกรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

## บรรณานุกรม

- คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. (2558). **บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนการให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง**. สืบค้น 20 มีนาคม 2558 จาก [http://www.lrct.go.th/th/?wpfb\\_dl=1642](http://www.lrct.go.th/th/?wpfb_dl=1642)
- จรัส สุวรรณมาลา. (2554). **จังหวัดจัดการตัวเอง (Self-governing province)**. สืบค้น 15 กุมภาพันธ์ 2558 จาก <http://v-reform.org/wp-content/uploads/2012/07/%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%AB%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%94%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%94%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%95%E0%B8%99%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B8%87-%E0%B8%A8.%E0%B8%94%E0%B8%A3.pdf>
- \_\_\_\_\_. (ม.ป.ป.). **ก้าวข้ามกับดัก Hamilton Paradox : สู่จังหวัดจัดการตนเอง**. สืบค้น 15 กุมภาพันธ์ 2558 จาก <http://www.local.moi.go.th/2009/pdf/botkwam01.pdf>
- ณัฐวรรณ อารัมภะวิโรจน์. (2557). **แนวทางในการกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเอง : ศึกษากรณีธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555**. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, นิติศาสตร์.
- ไททัศน์ มาลา. (2554). การปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน. *วไลยอลงกรณ์ปริทัศน์*, 1(2), 29-49.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). **รายงานฉบับสมบูรณ์ รายงานผลการศึกษาคความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ**. สืบค้น 1 พฤศจิกายน 2557 จาก [http://econ.tu.ac.th/.../การกระจายอำนาจการคลัง/Final%20Report\\_UNDP\\_decetralization.doc](http://econ.tu.ac.th/.../การกระจายอำนาจการคลัง/Final%20Report_UNDP_decetralization.doc)
- “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457” (17 กรกฎาคม 2457). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 31 หน้า 229-274.
- “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534” (4 กันยายน 2534). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 108 ตอนที่ 156, หน้า 1-41.
- ภิรมย์พร ไชยยนต์. (2557). **การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด**. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, นิติศาสตร์.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” (11 ตุลาคม 2540). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก., หน้า 1-99.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” (24 สิงหาคม 2550). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก., หน้า 1-127.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557” (22 กรกฎาคม 2557). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 131 ตอนที่ 55 ก., หน้า 1-17.
- ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์ และเนติลักษณ์ นิระพล. (2555). **จังหวัดจัดการตนเอง (self-governing Province)**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

เวียงรัฐ เนติโพธิ์, (2551), การกระจายอำนาจกับแบบแผนใหม่ของเครือข่ายอิทธิพล. ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บรรณาธิการ), ก้าว (ไม่) พันประชานิยม : กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (น. 59 - 106). กรุงเทพฯ: เอติสันเพรส โปรดักส์.

สำนักงานปฏิรูป. (2554). ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ. แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง. กรุงเทพฯ : สำนักงานปฏิรูป.

แสงระวี สวัสดิบุตร. (2551). ปัญหาที่เกิดจากการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์, นิติศาสตร์.

“8 จังหวัดจัดการตนเอง : เมื่อรากหญ้าประชาชนท้าทายอำนาจรัฐ”. (30 ธันวาคม 2556). ไทยโพสต์ น. 3 - 7.

