

# อำนาจการปกครองของไทย กลไกสำคัญที่ยังขาดความเข้มแข็งมั่นคง

โดย พล.ร.อ.ไพโรจน์ แก่นสาร

ระบอบการปกครองของไทยในปัจจุบัน ได้รับการวางรากฐานมานานกว่าร้อยปี ตั้งแต่สมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ที่ได้ทรงปฏิรูปโครงสร้างและระบบการบริหารประเทศ ให้มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลาง โดยแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบไปยังส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสม ให้แต่ละส่วนมีอำนาจในการบริหารงานตามที่ส่วนกลางมอบหมายให้เป็นเรื่อง ๆ ไป มีข้อบัญญัติทางกฎหมายเป็นกรอบและแนวทางในการดำเนินงานต่าง ๆ

ในห้วงเวลาร้อยปีเศษที่ผ่านมา ได้มีการแก้ไขปรับปรุงรวมทั้งการปฏิรูประบอบการปกครองของไทยให้มีความเหมาะสมกับยุคสมัยตามที่คณะผู้บริหารประเทศเห็นสมควร แต่โครงสร้างและความสัมพันธ์เชิงอำนาจของส่วนราชการต่าง ๆ ยังคงอยู่ในกรอบเดิมเป็นส่วนใหญ่ รวมทั้งปัญหาด้านเอกภาพในการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่มีได้ขึ้นการบังคับบัญชาโดยตรงต่อกันด้วย โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาคที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเสมือนพ่อเมืองในสมัยก่อน ยังมีอำนาจไม่เพียงพอที่จะควบคุมหรือแม้แต่กำกับดูแลหน่วยงานที่มาจากส่วนกลางเข้ามาทำโครงการในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ หน่วยงานเหล่านั้นซึ่งมีเป็นจำนวนมากยังคงขึ้นการบังคับบัญชาต่อกระทรวงทบวงกรมที่ตนสังกัด มีแผนงาน งบประมาณ และบุคลากรเป็นของตนเอง ตามที่ได้รับอนุมัติจากต้นสังกัดในส่วนกลาง นับเป็นปัญหาที่ซับซ้อนและส่งผลกระทบต่อมากมาย

- โครงสร้างของระบอบการปกครองของไทยในปัจจุบัน

พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ มาตรา ๔ แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่น

“ส่วนกลาง” เป็นกลไกของรัฐบาลในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ประกอบด้วย ๒๐ กระทรวง และทบวงกรมต่าง ๆ รวม ๑๔๐ หน่วย ทั้งยังมีองค์กรอิสระ และองค์การมหาชน อีกเป็นจำนวนมาก **บริหารงานตามหลักการ”รวมอำนาจ”** (Centralization) โดยรัฐบาล มีคณะรัฐมนตรีเป็นกลไกหลัก

“ส่วนภูมิภาค” ประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอ **บริหารงานตามหลักการ”กระจายอำนาจ”** (Decentralization) ตามที่ส่วนกลางมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่บางอย่างเป็นเรื่อง ๆ ไป มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าส่วนภูมิภาค มีอำนาจตัดสินใจในขอบเขตจำกัดเท่าที่ส่วนกลางมอบให้ สำหรับตำบล และ หมู่บ้านนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ ได้กำหนดให้อยู่ในการปกครองส่วนภูมิภาคด้วย ในปัจจุบันได้มีการกำหนดให้ตำบลและหมู่บ้านเป็นการปกครอง “ส่วนท้องถิ่น” และ องค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“ส่วนท้องถิ่น” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และ เทศบาล เกิดขึ้นตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งครอบคลุมถึงองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเดิมอยู่ในส่วนท้องถิ่น ที่เข้าไว้ด้วย ทั้งนี้การบริหารงานในแต่ละพื้นที่ตั้งแต่ระดับจังหวัดลงมา ยังไม่มีความเป็นเอกภาพเท่าที่ควร อันสืบเนื่องมาจากโครงสร้างระบบบริหารราชการในส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีความไม่ลงตัวในบางลักษณะ อาทิ ความซ้ำซ้อน

และความไม่ชัดเจนในงานที่แต่ละส่วนรับผิดชอบ การมีหน่วยงานจากส่วนกลาง จำนวนมากตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค โดยมีได้ขึ้นการบังคับบัญชาต่อผู้ว่าราชการ จังหวัด และการจัดทำโครงการที่ส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมเท่าที่ควร แต่กลับ ต้องเป็นฝ่ายรับภาระในการใช้งานและดูแลรักษาผลงานจากโครงการเหล่านั้น

สาเหตุประการหลังสุดนี้ ก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบมากมาย สร้างความสูญเสียงบประมาณอย่างไม่คุ้มค่าจำนวนมหาศาลตลอดมา โดยยังไม่มีมาตรการที่ควร การคิดที่จะหาทางแก้ไขก็ไม่มีความจริงจังและชัดเจนเท่าใดนัก ประเด็นสำคัญก็คือ หน่วยงานเจ้าของโครงการ ที่สังกัดส่วนกลาง เมื่อทำงานเสร็จแล้วก็ไม่สามารถที่จะเป็นผู้ดูแล ซ่อมบำรุง สิ่งที่สร้างขึ้นมาได้ตลอดเวลา จำเป็นต้องมอบให้ท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่รับ ภาระต่อไป ในเมื่อหน่วยผู้ใช้มิได้มีส่วนร่วมโครงการมาตั้งแต่ต้น ย่อม ขาดความรู้จริงในสิ่งที่ได้รับมอบ ทั้งยังไม่มีการประเมินเพียงพอที่จะ ดูแลให้ใช้งานได้อย่างเหมาะสมและคุ้มค่า หลายแห่งเลือกที่จะไม่รับมอบ ด้วยมีข้อจำกัดดังกล่าว จึงลงเอยด้วยการถูกทิ้งร้างจนหมดสภาพ วัสดุ อุปกรณ์ ถูกโจรกรรมไป นับเป็นความสูญเสียที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า โดย ไม่สามารถหาผู้รับผิดชอบชดใช้หรือแก้ไขปัญหาเช่นนี้ได้ มีตัวอย่างให้ เห็นอยู่มากมายในทุกภูมิภาคของประเทศกว่าได้

ในปี พ.ศ.๒๕๖๖ ได้มีการเสนอให้ยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ด้วยความคาดหวังว่าจะช่วยให้โครงสร้างระบอบ การปกครองของไทยมีความเหมาะสมมากขึ้น เพื่อให้การทำงานร่วมกัน ของส่วนราชการต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่เดียวกันมีเอกภาพสูงขึ้น แต่ข้อเสนอ ดังกล่าวไม่ผ่านการรับหลักการในที่ประชุมร่วมของรัฐสภา ก่อให้เกิดการ ทบทวนการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ในด้านการปรับบทบาท ของราชการส่วนภูมิภาคให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนมากที่สุด การปฏิบัติงานร่วมกันของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีเอกภาพ ลดความ ขัดแย้งที่มีอยู่ให้เหลือน้อยที่สุดเพื่อให้การใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงยิ่งขึ้น

## • ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานระดับจังหวัด

จากการที่โครงสร้างและระบบการบริหารราชการแผ่นดินยังมีความไม่ลงตัวในบางลักษณะเช่นที่กล่าวมาแล้ว ทำให้การบริหารงานในระดับจังหวัดมีปัญหาและอุปสรรคมากมาย ส่วนที่นับว่าสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

๑. หน้าที่และอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ยังมีไม่เพียงพอที่จะส่งผลให้เกิดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการได้อย่างแท้จริง

๒. การบริหารงานในท้องถิ่นขาดความเป็นเอกภาพ ทั้งในด้านงบประมาณ แผนงาน/โครงการ และอัตรากำลังคน

๓. มีความทับซ้อนในการทำหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ และหน่วยงานอื่นที่มาจากภายนอก ซึ่งส่วนใหญ่สังกัดส่วนกลาง เข้ามาทำโครงการต่าง ๆ ตามแผนงานของตน โดยมีได้อยู่ในความควบคุมบังคับบัญชาของส่วนภูมิภาคโดยตรง

๔. บางโครงการที่ทำโดยหน่วยงานนอกพื้นที่ก่อปัญหาให้กับทางจังหวัดสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน อาทิ การสร้างถนนกั้นขวางทางระบายน้ำ ซึ่งหน่วยราชการในจังหวัดไม่สามารถแก้ไขได้โดยผลการแม้จะมีงบประมาณเพียงพอที่จะทำได้ จำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยเจ้าของโครงการก่อน ในทางปฏิบัติมักไม่ได้รับการสนองตอบมากนัก

๕. ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถบริหารงานจังหวัดและขับเคลื่อนเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในพื้นที่รับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร ด้วยมีอุปสรรคหลายประการดังที่กล่าวข้างต้น ประกอบกับการมีภารกิจมากมายที่ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรับผิดชอบมากขึ้นจากงานประจำ เช่น การเป็นประธานคณะกรรมการประมงจังหวัด การเป็นผู้อำนวยการศูนย์รักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในระดับจังหวัดที่ติดชายทะเล ประธานคณะกรรมการที่ดินจังหวัด ประธานคณะกรรมการจังหวัด ในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล

- การแก้ปัญหาที่ผ่านมา

เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๖๔ มีการประกาศใช้แผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ในกิจกรรมที่ ๔ ได้กำหนดให้สร้างความเข้มแข็งในการบริหารงานระดับพื้นที่ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยบรรจุแผนงาน “จังหวัดที่มีผลสัมฤทธิ์สูง” ไว้ในกิจกรรมดังกล่าว เพื่อแก้ปัญหาและขับเคลื่อนระบบแผนงาน ระบบงบประมาณ และระบบบริหารงานบุคคล ให้มีความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพสูง

นอกจากนั้นยังมีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย“การบริหารงานพื้นที่เชิงบูรณาการ” พ.ศ.๒๕๖๕ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ ช่วยให้การดำเนินงานในพื้นที่แต่ละจังหวัด มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวมากขึ้น ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถรับรู้ข้อมูลและปัญหาของหน่วยงานอื่นที่เข้ามาปฏิบัติงาน ในจังหวัดและมีการทำงานที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในพื้นที่มากยิ่งขึ้น

เท่าที่ผ่านมาการดำเนินการขับเคลื่อนจังหวัดที่มีผลสัมฤทธิ์สูง ยังคงไม่เกิดผลเป็นรูปธรรมชัดเจนนัก การบริหารงานพื้นที่เชิงบูรณาการ ก็ยังไม่สามารถทำได้อย่างแท้จริง ทั้งในเชิงนโยบายและในทางปฏิบัติ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือ “พระราชกฤษฎีกา” ที่ตราขึ้นนั้น เป็นกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่า “พระราชบัญญัติ” ที่บังคับใช้อยู่เดิม จึงไม่อาจนำไปบังคับใช้นอกกรอบกฎหมายหลักได้

- โครงการจัดสัมมนาเรื่อง ทิศทางและรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดิน ในส่วนภูมิภาค

โครงการนี้จัดขึ้นโดย คณะกรรมาธิการบริหารราชการแผ่นดิน วุฒิสภา ร่วมกับสถาบันพระปกเกล้า กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๖๖ ณ โรงแรมอควิน แกรนด์ คอนเวนชั่น เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ซึ่งผู้เขียนได้เข้าร่วมการสัมมนาครั้งนั้นด้วย ในฐานะอนุกรรมาธิการ การบริหารราชการแผ่นดิน การพัฒนาระบบราชการ และการผังเมือง

สาระสำคัญของการสัมมนาดังกล่าว เน้นเรื่อง “การกระจายอำนาจ และการมอบอำนาจ” ต้องการปรับบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค รวมถึงรูปแบบการบริหารราชการ ให้ตอบสนองความต้องการของ ประชาชนมากที่สุด มีผู้แทนจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้าร่วมการสัมมนาเป็น จำนวนมาก ทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้สนใจโดยทั่วไป อาทิ บุคคล ในวงการรัฐสภา สำนักราชมนตรี กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ สำนักงาน คณะกรรมการกำลังพล สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานประมาณ สมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านแห่งประเทศไทย สมาคมสันนิบาต เทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย และสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย

การสัมมนาแบ่งออกเป็นสองช่วง ภาคเช้าเป็นการบรรยายจาก ผู้ทรงคุณวุฒิ อาทิ ดร.วิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น และ คุณไชยวัฒน์ ชื่นโกสุม รองปลัดกระทรวงกลาโหม ณ วันนั้น ภาคบ่าย เป็นการแยกกลุ่มสัมมนา ๔ คณะ และแต่ละคณะนำเสนอผลในช่วงท้าย ของการสัมมนา กลุ่มละ ๑๕ นาที

### • ผลการสัมมนา

จากการได้รับความรู้และข้อคิดเห็นจากวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมี ความรอบรู้และประสบการณ์สูงมากในเรื่องที่ได้รับมอบหมายให้นำเสนอ รวมทั้งการแยกกลุ่มสัมมนากันอย่างกว้างขวาง พอสรุปผลการสัมมนาได้ ดังนี้

๑. เห็นควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าราชการส่วน ภูมิภาคต่อไป โดยการแต่งตั้งจากส่วนกลางเช่นที่ปฏิบัติมา

๒. ผู้เข้าร่วมการสัมมนาส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามที่มีบางท่านเสนอให้พิจารณา

๓. เปิดโอกาสให้จังหวัดที่มีความพร้อมและเหมาะสมปรับรูปแบบ ให้เป็นเขตปกครองพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

๔. จำเป็นต้องเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้สามารถปกครองส่วนราชการต่าง ๆ ที่เข้ามาดำเนินงานในพื้นที่ของจังหวัด เพื่อช่วยให้งานที่ทำเป็นผลดีต่อประชาชนอย่างแท้จริง และไม่ทิ้งภาระไว้ให้องค์กรในท้องถิ่นต้องรับผิดชอบทั้งที่ขาดความพร้อม

๕. เห็นควรเพิ่มบุคลากรและงบประมาณให้แก่จังหวัดในสัดส่วนที่เหมาะสมกับภาระความรับผิดชอบของจังหวัดนั้น ๆ เพื่อช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูง ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่

- การบริหารงานส่วนท้องถิ่น

องค์กรส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีรูปแบบการบริหารงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๔ พ.ศ.๒๕๔๒ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖ พ.ศ.๒๕๕๔) และพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ.๒๕๓๖ โดยภาพรวม การปฏิบัติงานร่วมกันกับหน่วยราชการอื่น มีปัญหาคล้ายคลึงกันกับการทำงานของราชการส่วนภูมิภาคเช่นที่กล่าว มาแล้ว ที่นับว่าสำคัญได้แก่ ความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่และปัญหา การถ่ายโอนภารกิจ พอสรุปได้ดังนี้

ความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ ระหว่างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ในเชิงอำนาจการ บริหารจัดการกิจการสาธารณะที่ยังไม่ได้รับอิสระที่แท้จริงในการตัดสินใจ ยังมีความทับซ้อนกันของอำนาจระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและส่วน ท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายก็ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ บริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ หรือภารกิจใด ที่เป็นของรัฐบาล หรือส่วนราชการอื่นต้องทำ ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือ บริการสาธารณะใดที่จะต้องทำร่วมกัน

เกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ หลายส่วนราชการยังไม่มี การดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ ตามแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจ ที่ใช้งบประมาณจำนวนมาก เช่น ภารกิจสร้างและซ่อมบำรุงโครงสร้างพื้นฐาน ราชการส่วนกลางไม่ได้ถ่ายโอนงบประมาณให้เพียงพอสำหรับภารกิจที่ เพิ่มขึ้นนี้ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถทำหน้าที่ได้ผลดีเท่าที่ควร ซึ่งปัญหาด้านงบประมาณที่ไม่สมดุลกับปริมาณงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอและทั่วถึงในบริเวณพื้นที่รับผิดชอบ

- การพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินที่อยู่ระหว่างการดำเนินงาน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้ยกร่าง “พระราชบัญญัติการบริหารงานภาครัฐให้มีความทันสมัย” ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๕ โดยมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

ก.พ.ร. ระบุปัญหาการบริหารงานภาครัฐไว้ว่า หน่วยงานภาครัฐขาดการบูรณาการในการทำงาน การใช้ทรัพยากร และการเชื่อมโยง การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โครงสร้าง การบริหารงานขาดความยืดหยุ่นคล่องตัว ไม่สามารถปรับเปลี่ยนภารกิจ ของหน่วยงานของรัฐให้มีความทันสมัยและทันต่อเหตุการณ์ ไม่มีการ เปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจเอกชนหรือภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมใน การทำงานร่วมกันกับหน่วยงานของรัฐ ไม่มีกฎหมายรองรับการทำงาน ร่วมกัน การบริหารงานของหน่วยงานของรัฐเกิดปัญหาอุปสรรคจาก การบังคับใช้กฎหมาย กฎ ระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบัน

หลักการสำคัญของร่างกฎหมายฉบับนี้ประกอบด้วย การบูรณาการ การบริหารงาน งบประมาณ การเงิน และการบริหารบุคลากร การบริหาร

ราชการหรือการบริหารงานแบบคล่องตัวสูง การสร้างนวัตกรรมการบริหารงานให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลง เปิดโอกาสในภาคเอกชน/ภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานกับหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งการปลดล็อกกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เป็นปัญหาและอุปสรรค

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ระบุถึงการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ เพื่อให้เกิดการสร้างนวัตกรรม การบริหารงานรูปแบบใหม่และการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐยืดหยุ่น คล่องตัว ทันต่อสถานการณ์ เปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐมีการบริหารราชการรูปแบบพิเศษในการบริหารงาน เงินงบประมาณ คน มี ๓ รูปแบบ คือ การทดลองบริหารราชการรูปแบบพิเศษ ทดลองใช้เทคโนโลยีหรือนวัตกรรม และการจัดตั้งหน่วยงานเสมือนจริง เมื่อครบกำหนดเวลาทดลองประเมินผลว่าควรขยาย ยกเลิก หรือนำไปใช้งานถาวร

การบริหารงานแบบเครือข่ายกับภาคธุรกิจเอกชนหรือภาคประชาสังคม คือสาระสำคัญอีกส่วนหนึ่งของร่างกฎหมายฉบับนี้ โดยมีเป้าหมายให้ประชาชนได้รับบริการที่ทั่วถึง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ด้วยการเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจเอกชน/ภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการของภาครัฐ ซึ่งมีการเข้าร่วมได้ ๔ รูปแบบ ได้แก่

๑. ร่วมมือกันทำงานกับภาครัฐ เช่น ภาครัฐและเอกชนร่วมกันแก้ไขปัญหาขยะทะเล

๒. นำเงินหรือทรัพยากรอื่น ๆ ของภาครัฐไปให้ภาคธุรกิจเอกชน/ภาคประชาสังคม เพื่อจัดทำบริการ เช่น สนับสนุนเงินหรือทรัพยากรอื่น ๆ ให้มูลนิธิเส้นด้าย เพื่อช่วยเหลือผู้ป่วย โควิด ๑๙

๓. โอนให้เอกชน/ประชาสังคมทำแทน แล้วภาครัฐเปลี่ยนหน้าที่มากำกับดูแล เช่น การตรวจสอบสภาพรถยนต์ หรือ การตรวจรับรองมาตรฐาน GAP (Good Agricultural Practices)

๔. ในการโอนงานตามรูปแบบ ๓ หากหน่วยงานภาครัฐต้องการรับโอนและประสงค์จะทำงานบริการเอง ภาครัฐจะต้องแข่งขันกับเอกชน/ ประชาสังคม เพื่อหาผู้ชนะจัดทำบริการสาธารณะ เช่น งานฝึกอบรม พัฒนาฝีมือแรงงานต่าง ๆ

นอกจากนี้ ยังมีเรื่องการบริหารงานในภาวะวิกฤต อันหมายถึง เหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างรวดเร็วและรุนแรง ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชน ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ผลกระทบจากภัยพิบัติสาธารณะ ผลกระทบจากโรคติดต่อร้ายแรง หรือผลกระทบอื่น ๆ

เมื่อเกิดภาวะวิกฤตขึ้นและยังไม่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน คณะรัฐมนตรีออกประกาศให้มีการบริหารงานในภาวะวิกฤติ โอนอำนาจดำเนินการแก่ภาวะวิกฤตที่ตามกฎหมาย กฎ หรือมติคณะรัฐมนตรี มาเป็นของนายกรัฐมนตรี จำกัดให้ใช้อำนาจดังกล่าวเฉพาะในพื้นที่หรือกรอบระยะเวลาที่กำหนดในประกาศ รวมทั้งจัดตั้งศูนย์บริหารงานในภาวะวิกฤต (ศ.บ.ว.) เพื่อแก้ไขปัญหาให้พ้นจากภาวะวิกฤตโดยเร็ว ศ.บ.ว. เป็นหน่วยงานในสำนักนายกรัฐมนตรี ออกกฎระเบียบเกี่ยวกับงบประมาณ การเงิน การคลัง และการพัสดุเองได้ อาจให้ข้าราชการ/พนักงานราชการ/เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานอื่นของรัฐ มาช่วยปฏิบัติงาน หรือจะจ้างบุคคลที่ไม่ใช่ข้าราชการมาปฏิบัติงานใน ศ.บ.ว. ก็ได้ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาในประกาศ และไม่มีกรขยายกำหนดระยะเวลา หรือภาวะวิกฤตผ่านพ้นไปแล้ว ให้ ศ.บ.ว. เป็นอันยุบเลิกไป

เท่าที่นำเสนอมานี้ คงพอเห็นได้อย่างชัดเจนว่า โครงสร้างระบอบการปกครองของไทย รวมทั้งรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม ยังมีความไม่ลงตัวในหลายลักษณะ ขาดความสมดุลระหว่างอำนาจกับหน้าที่รับผิดชอบ งบประมาณและบุคลากรกับปริมาณที่ต้องทำ ความไม่ชัดเจนในบางภารกิจที่เกี่ยวข้องกับหน่วยราชการอื่นที่อยู่ในพื้นที่เดียวกัน

ทำให้เกิดช่องว่างและความซ้ำซ้อนในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ผู้ว่าราชการ ซึ่งเป็นหัวหน้าราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่ตน ไม่สามารถควบคุมดูแลและประสานงานได้ให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาโดยตรง ทำงานร่วมกันได้อย่างมีเอกภาพ การไม่มีส่วนร่วมมากเท่าที่ควร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับการดำเนินโครงการที่หน่วยราชการส่วนกลางจัดทำและส่งมอบให้ ทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากโครงการนั้น ๆ ได้มากเท่าที่ควร เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินไปแล้วอย่างมากมายมหาศาล เกินกว่าจะประมาณอย่างคร่าว ๆ ได้ จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่ทุกฝ่าย ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ ต้องร่วมกันศึกษาวิเคราะห์อย่างละเอียดถี่ถ้วน ให้เห็นลักษณะที่แท้จริงของปัญหาและสาเหตุ รวมทั้งหาหนทางปฏิบัติในการแก้ไขที่สามารถทำให้เกิดผลได้จริง ทั้งนี้เพื่อเพิ่มความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณแผ่นดิน สร้างเสริมความอยู่ดีมีสุขของประชาชน และยกระดับความเข้มแข็งมั่นคงของชาติโดยส่วนรวมให้มีความยั่งยืนสืบไป

- การเสวนาทางวิชาการ เรื่อง การบูรณาการอำนาจการปกครองระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

กิจกรรมนี้จัดขึ้นโดย มูลนิธิการจัดการเพื่อความมั่นคง ซึ่งมี พลเอกจรัล กุลละวณิชย์ เป็นประธาน เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมนักศึกษาในหลักสูตร การบริหารจัดการด้านความมั่นคงขั้นสูง (มส.) รุ่นที่ ๑๖ เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๖ ณ ศูนย์ราชการแจ้งวัฒนะ ผู้เข้าร่วมการเสวนาประกอบด้วย

พลเรือเอกไพโรจน์ แก่นสาร เป็นผู้ดำเนินรายการ และ  
(รอง ผอ.หลักสูตร มส.) วิทยาการ

ดร.ลือภฤต เพชรบดี วิทยาการ  
(นายกเทศมนตรี ตำบลสำโรงเหนือ)

นาย สมาน พัวโพธิ์ วิทยาการ

(ผู้อำนวยการ สถาบันการพัฒนาชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน

กระทรวงมหาดไทย)

สาระสำคัญที่ได้จากการเสวนาทางวิชาการดังกล่าว สอดคล้องกับเรื่องราวที่นำเสนอในบทความนี้เกือบทั้งหมด ทั้งยังมีข้อมูลที่ได้รับเพิ่มเติมอีกบางประการ ได้แก่ หน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อจำกัดและข้อขัดข้องในการทำงานร่วมกับส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง รวมทั้งข้อเสนอแนะสำหรับแนวทางในการปรับปรุงรูปแบบการบูรณาการอำนาจการปกครอง ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น พอสรุปได้ดังต่อไปนี้



#### ๑. หน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๐ บัญญัติไว้ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคที่และกฎหมายดังกล่าว อย่างน้อยต้องมีบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใด ที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ หรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่า

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมมือหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้

รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเอง โดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

กฎหมายตามวรรคหนึ่งหรือกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารการจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาการเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริตและการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกัน การขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวร้าว การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๕๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ.๒๕๕๖ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ที่เทศบาลตำบลต้องทำ ได้แก่

- (๑) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (๒) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (๓) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(๔) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ  
(๕) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง  
(๖) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม  
(๗) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ  
(๘) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ  
วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(๙) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเทศบาล  
อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล  
พ.ศ.๒๕๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่๑๒) พ.ศ.๒๕๔๖ และกำหนด  
อำนาจหน้าที่ที่เทศบาลตำบล อาจจัดกิจกรรมใด ๆ ในเขตเทศบาล ได้แก่

- (๑) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (๒) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (๓) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (๔) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (๕) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (๖) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (๗) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (๘) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (๙) เทศพาณิชย์

และหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการก  
กระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๖ มาตรา ๑๖  
ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่  
ในการจัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น  
ตนเอง ดังนี้

- (๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (๒) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (๓) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

- (๔) การสาธารณสุขปโภค และการก่อสร้างอื่น ๆ
- (๕) การสาธารณสุขการ
- (๖) การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
- (๗) การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน
- (๘) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (๙) การจัดการการศึกษา
- (๑๐) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส
- (๑๑) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- (๑๒) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (๑๓) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (๑๔) การส่งเสริมกีฬา
- (๑๕) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (๑๖) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (๑๗) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (๑๘) การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (๑๙) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (๒๐) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (๒๑) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (๒๒) การจัดให้มีและควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (๒๓) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพและสาธารณะอื่นๆ

(๒๔) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก  
ป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม

(๒๕) การผังเมือง

(๒๖) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

(๒๗) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(๒๘) การควบคุมอาคาร

(๒๙) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๓๐) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุน  
การป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(๓๑) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น  
ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ทั้งนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ  
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ ได้มีการกำหนดอำนาจและ  
หน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดองค์กร  
บริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร มีอำนาจและ  
หน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้เป็นไปตามที่ได้รับมอบหมาย และ  
กำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้จัดสรรเงินอุดหนุน และเงินจากการจัดสรรภาษี  
และอากร เพื่อให้การดำเนินการด้านบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมี  
ประสิทธิภาพ โดยภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่าย  
โอนจากรัฐ แบ่งออกได้เป็น ๔ ด้านหลัก คือ

๑. ด้านการจัดบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง  
พื้นฐาน เช่น การสร้างถนน ทางระบายน้ำ ไฟฟ้าสาธารณะ และการบริหาร  
จัดการแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร

๒. ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต เช่น การบริหารศูนย์พัฒนา  
เด็กเล็ก การบริการสาธารณสุขมูลฐาน การจัดการศึกษาท้องถิ่น และการ  
บริการสถานที่พักผ่อนหย่อนใจในท้องถิ่น

๓. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคมและรักษาความสงบ เช่น การป้องกันอุบัติเหตุทางถนน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการจัดบริการห้องน้ำสาธารณะในท้องถิ่น

๔. ด้านการลงทุน ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และศิลปวัฒนธรรม เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยวและอาชีพ การพัฒนาป่าชุมชน และการส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และจารีตประเพณีท้องถิ่น เป็นต้น

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชนที่เป็น ผู้รับบริการ ซึ่งต้องทำให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจในการได้รับการ สูงสุด และดำเนินการพัฒนาคุณภาพของการจัดบริการสาธารณะให้ตรงกับ ความต้องการที่แท้จริงของประชาชนให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

 ๒. ข้อจำกัดและข้อขัดข้องในการทำงานร่วมกับส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

จากการดำเนินงานด้านการบริการสาธารณสุขขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา ซึ่งเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบหลักของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีข้อจำกัดและข้อขัดข้องอยู่พอสมควร ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถให้บริการสาธารณสุขได้อย่างมี ประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักการของการจัดบริการสาธารณสุขที่ดี โดย มีปัญหาสำคัญพอสรุปได้ ดังนี้

(๑) ปัญหาความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ ระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในเชิงอำนาจการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ ที่ยังไม่ได้รับอิสระที่แท้จริง ในการตัดสินใจ ความซ้อนกันของอำนาจระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับ

ส่วนท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายก็ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะหรือภารกิจใดที่เป็นของรัฐบาลหรือส่วนราชการต้องทำ หรือภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือบริการสาธารณะใดที่ต้องทำร่วมกัน

(๒) ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจ หลายส่วนราชการยังไม่มี การดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจบางบริการสาธารณะที่มีการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจที่ใช้งบประมาณสูง เช่น ภารกิจโครงสร้างพื้นฐาน ราชการส่วนกลางก็ไม่ได้ถ่ายโอนงบประมาณไปให้เพียงพอในภารกิจที่เพิ่มขึ้นนั้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการภารกิจนั้นได้ ซึ่งปัญหาด้านงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ และทั่วถึง

ตัวอย่างปัญหาการถ่ายโอนภารกิจที่เกิดขึ้นจริงเมื่อไม่นานมานี้ คือ การสร้างสนามกีฬา ทักษะแก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่กรมพลศึกษา ใช้งบประมาณในการสร้างเกือบ ๒๕ ล้านบาท และจะให้ อบต.แสงอรุณ รับผิดชอบไปบริหาร ทั้งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่มีความพร้อม ทั้งด้านประสบการณ์ บุคลากร และงบประมาณ จึงถูกทิ้งร้างอยู่นานกว่า ๕ ปี (ข้อมูล ณ ต้นปี ๒๕๖๗) ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบ ไม่มีการบำรุงรักษา สนามกีฬาให้มีความพร้อมในสภาพที่ใช้งานได้ เพราะขาดงบประมาณ อบต.แสงอรุณ จึงมิได้รับมอบ โดยชี้แจงว่า หากรับมอบไว้ก็ไม่สามารถใช้งานได้ และจะเป็นภาระการคลังของ อบต. ที่มีประชากรอาศัยอยู่เพียง ๖ หมู่บ้าน จัดเก็บรายได้ไม่มาก ไม่มีกำลังพอที่จะดูแลสนามกีฬาดังกล่าว ซึ่งประมาณการค่าใช้จ่ายเดือนละนับแสนบาท



### ๓. ข้อเสนอแนะจากการเสวนาทางวิชาการ

เห็นควรปรับปรุงรูปแบบการบูรณาการอำนาจการปกครองระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(๑) กำหนดภารกิจและขอบเขตความรับผิดชอบของราชการแต่ละส่วนให้มีความชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนกัน รวมทั้งพัฒนากลไกหรือเครื่องมือในการสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยราชการทั้งสามส่วน สามารถทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพสูงขึ้น อาทิ การออกกฎหมายที่มีสภาพบังคับใช้ได้จริง ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้มีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น ไม่มีความขัดแย้งระหว่างกัน เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารพื้นที่เชิงบูรณาการ พ.ศ.๒๕๖๕ ซึ่งมีศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ มีบางส่วนที่ยังขัดแย้งกันอยู่ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ขยายอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเกินขอบเขตที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ กำหนดให้ไว้ในการเข้าไปควบคุมหน่วยงานอื่นของรัฐที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด ซึ่งมีหน่วยงานที่ขึ้นการบังคับบัญชาโดยตรงต่อทางจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพียงแค่การกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของหน่วยงานเหล่านั้น อำนาจในการสั่งการ การบริหารงานบุคคล และการงบประมาณ ยังขึ้นตรงต่อต้นสังกัดส่วนกลางตามสายงานปกติอยู่ การที่จะทำให้แนวคิดในการบริหารพื้นที่เชิงบูรณาการ มีผลในทางปฏิบัติได้จริง จำเป็นต้องยกระดับจากเดิมที่เป็น “พระราชกฤษฎีกา” ให้เป็น “พระราชบัญญัติ” และแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ ในส่วนที่มีความขัดแย้งกันให้มีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารงานพื้นที่เชิงบูรณาการที่จะตราขึ้นใหม่

(๒) เมื่อส่วนราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคใด ถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแล้ว ควรมีการถ่ายโอน

ทั้งงบประมาณและบุคลากรให้เพียงพอกับภารกิจที่ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนราชการเจ้าของงานเดิมต้องลดบทบาทลง คงไว้เพียงทำหน้าที่ให้คำแนะนำช่วยเหลือโดยรัฐบาลจะต้องเร่งรัดให้การถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ รวมทั้งต้องมีการส่งเสริมให้มีการบูรณาการร่วมกันระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในเรื่องของการเชื่อมโยงข้อมูล อาทิ ข้อมูลด้านสาธารณสุข หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่พร้อมรับการถ่ายโอนเนื่องจากข้อจำกัด ด้านขีดความสามารถและสาเหตุอื่น อาจให้องค์กรส่วนท้องถิ่นอื่นหรือร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนไปพลางก่อน หรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรืออาจจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนดำเนินการแทนได้

- **ปัจจัยสำคัญที่กีดร่อนความเข้มแข็งของอำนาจการปกครองประเทศ**

นอกจากสาเหตุของปัญหาที่บั่นทอนการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มิให้มีเอกภาพเท่าที่ควรแล้ว รากเหง้าที่แท้จริงซึ่งฝังลึกมานานและยากแก่การรื้อถอนให้หมดไป หรือบรรเทาผลร้ายให้เหลือน้อยลง คือ ความพิกลพิการของระบบการเมืองไทย ที่มีความเป็นประชาธิปไตยเพียงเปลือกนอก เนื้อแท้คือสภาพธุรกิจที่ซ่อนแฝงอยู่อย่างซึบลึกและเหนียวแน่น อำนาจรัฐคือแหล่งบันดาลผลประโยชน์สารพัด จึงเป็นที่ปรารถนาของผู้มีความใฝ่สูงทั้งหลาย กล่าวที่จะทุ่มเทความพยายามต่าง ๆ อย่างเต็มกำลัง เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ แม้จะต้องลงทุนด้วยเงินกองทุนคืนจำนวนมหาศาล เพราะมีโอกาสถอนทุนคืนได้คืนไม่ยากเย็นนักเมื่อถึงวันที่ตนมีอำนาจ ด้วยการสนับสนุนจากข้าราชการชั่วและนายทุนที่มีความ

ฉ้อฉล เห็นประโยชน์ส่วนตนสำคัญเหนือสิ่งอื่นใด การเมืองของไทยจึงติดหล่มจมปลักอยู่ในวงจรอุบาทว์นี้มาอย่างยาวนาน โดยยังมองเห็นไม่ชัดถึงหนทางแก้ไขให้อยู่บนวิถีที่ถูกต้องดีงามมากกว่าที่เป็นมา ได้แต่หวังในความศักดิ์สิทธิ์ที่เที่ยงตรงของกฎแห่งกรรม และพลังอันบริสุทธิ์ของผู้มีอุดมการณ์รักประเทศชาติอย่างแท้จริง คงไม่นานเกินรอที่จะเห็นความวิบัติล่มจมของพวกโก่งกินชาติ ทำร้ายแผ่นดิน นำความรุ่งเรืองและสันติสุขมาสู่บ้านเกิดเมืองนอนของเราอย่างยั่งยืนสืบไป

## สรุป

ระบอบการปกครองของไทยยังไม่มีความเข้มแข็งเท่าที่ควร ทั้งที่มีการวางรากฐานมานานกว่าร้อยปีแล้ว มีปัญหาสำคัญทั้งในเชิงโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการอำนาจ ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถทำงานร่วมกันอย่างมีเอกภาพสูงได้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน ยังขาดความชัดเจนและขัดแย้งกันเองในบางลักษณะ ทำให้เกิดช่องว่างและความซ้ำซ้อนระหว่างอำนาจของส่วนราชการต่าง ๆ ยากแก่การบูรณาการให้มีความเป็นระบบเดียวกันที่แข็งแกร่งได้

ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนภูมิภาค ก็มีอำนาจไม่เพียงพอที่จะควบคุมโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานอื่นซึ่งมีได้อยู่ในบังคับบัญชา โดยตรงให้ทำหน้าที่อย่างถูกต้องและเหมาะสมและเกิดประโยชน์อย่างเต็มที่แก่ประชาชนในจังหวัดที่ตนรับผิดชอบ จึงเกิดความสูญเสียต่าง ๆ มากมาย และการใช้งบประมาณแผ่นดินอย่างไม่คุ้มค่า

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความสำคัญสูงขึ้นทุกที เพราะเป็นส่วนที่ทำงานใกล้ชิดกับประชาชน หลายแห่งมีงบประมาณไม่เพียงพอสำหรับการปฏิบัติการกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบให้ได้ผลดี เพราะจัดเก็บรายได้จากท้องถิ่นและได้รับการจัดสรรงบประมาณจากหน่วยเหนือ

ในปริมาณที่ไม่ได้สัดส่วนกับภารกิจที่ต้องทำในแต่ละปี การรับมอบงานจากหน่วยราชการส่วนกลางที่เข้ามาทำโครงการในพื้นที่ คืออีกปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อระบบการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เหนือสาเหตุอื่นใดของปัญหาทั้งหมดที่กล่าวมาก็คือ ความพิกลพิการของระบอบการเมืองไทย ที่มีเนื้อแท้ส่วนใหญ่เป็นวิถีธุรกิจ อำนาจกับผลประโยชน์ผูกติดกันอย่างเหนียวแน่นแทบจะเป็นเนื้อเดียวกัน หากนักการเมือง ข้าราชการ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม ขาดสำนึกที่ดีต่อส่วนรวม อ่อนด้อยด้านคุณธรรมและสติปัญญา ย่อมเป็นการยากอย่างยิ่งที่จะสร้างความเข้มแข็งมั่นคงให้กับระบอบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยและประเทศชาติโดยรวมด้วย

## แนวทาบสร้างไทย

คิดสร้างไทยให้รุ่งเรืองต้องมุ่งมั่น ร่วมบุกเบิกพื้นผืนผืนฟ้าหวัด  
นำพองชนพื้นบ้านอันมากมาย ปรานไพรีพิโรธให้ม้วยมอญ  
ใช้ปัญญาเป็นอาวุธดุคิกเลส สรรสร้างเขตแดนสุโขทัยโมสร  
รวมคนดีที่รักชาติปราศนิรโทษ มิแกลนคลอนอ่อนหัดต่อศัตรู  
แม้เหนือชยาทหนักหนาแสนสาหัส เพียรเป่าปัดความขัดข้องต้องพร้อมสู้  
ยามพลาดพลังพึงยังคิดพิดาเป็นครู ดิริตรองดูจักรู้ขีดตัดกิ่งจว  
ยึดหลักธรรมนำชีวิตช่อมพิดาจาก ปัญหามากสักเพียงไหนไม่สับสน  
ระทมทุกข์หรือสุขศรีที่ใจตน เกิดเป็นคนทนทุกท้าน่าชื่นชม  
ก่อนวางวายกลายกลับหลับไม่ตื่น ช่วยผู้อื่นยินหรือได้คลายขื่นขม  
ทั้งชาตินี้ก็ชาติไหนไม่ดรอมนรม จิตภิรมย์สัมสุขทุกเวลา

นรชาติ  
๑๔ มกราคม ๒๕๖๘