

## บทที่ 2

### การบริหารราชการแผ่นดินของไทย

#### ความนำ

ในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่างๆ ไม่ว่าประเทศเหล่านั้น จะมีระบบการเมืองและรูปแบบการปกครองเป็นเช่นใดก็ตาม ผู้บริหารหรือผู้ปกครองจะต้องมีอำนาจปกครองที่ได้รับมอบหมายอย่างถูกต้องตามกฎหมายเพื่อใช้เป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการบริหารปกครองประเทศ โดยอำนาจปกครองดังกล่าวหมายถึงอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในส่วนรวม และในการจัดทำบริการสาธารณะเหล่านั้น แต่ละประเทศมักจะมีกฎหมาย คำสั่ง และนโยบายของรัฐบาลเป็นกรอบในการดำเนินการ ซึ่งอาจจะคล้ายคลึงหรือแตกต่างจากกันก็ได้ ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และอื่น ๆ ของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ

#### การบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดทำบริการสาธารณะ (ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า "ราชการ") ด้านต่างๆ นั้น โดยส่วนใหญ่แล้ว ถือเป็นภาระหน้าที่ของข้าราชการประจำ ทั้งฝ่ายพลเรือนและทหารที่ประจำอยู่ในส่วนราชการต่าง ๆ ทุกระดับ และในทุกสภาพทั่วอาณาเขตของประเทศ แต่อาจมีบริการสาธารณะบางประเภทที่มีลักษณะพิเศษบางอย่างที่ทางราชการมอบหมายให้เอกชนรับไปดำเนินงานแทนก็ได้ เช่น การให้สัมปทานหรือการให้เช่า เป็นต้น หรือทางราชการอาจจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือบริษัทของรัฐขึ้นมาเพื่อให้ดำเนินงานแทนก็ได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบริการสาธารณะส่วนใหญ่เป็นส่วนที่ทางราชการและข้าราชการต้องรับไปดำเนินงานเองโดยตรง และเป็นส่วนที่มีขอบเขตและประเภทของกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติอยู่อย่างมากมาย ต่างระดับ และต่างสถานที่กันเช่นนี้ จึงมีความจำเป็นต้องมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการและข้าราชการต่าง ๆ ในการใช้อำนาจปกครองไว้อย่างชัดเจนแน่นอน เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างกันขึ้น อันจะเป็นผลเสียหายต่อประชาชนผู้รับบริการและประเทศชาติเป็นส่วนรวมได้<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> กุลชน ธนาพงศธร, "ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับราชการบริหารส่วนกลาง", ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค (หน่วยที่ 7-15) สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, 2531), หน้า 6.

การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ นั้น โดยทั่วไปแล้ว ประเทศต่าง ๆ มักจะยึดหลักการสำคัญในการพิจารณาอยู่ 3 ประการคือ หลักการรวมอำนาจ (centralization) หลักการแบ่งอำนาจ (deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจ (decentralization) สำหรับประเทศไทยนั้น การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ได้มีวิวัฒนาการมาตามลำดับ ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งในแต่ละสมัย ก็ได้มีการแก้ไขปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนั้นตลอดมาดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

1. พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศ และทรงใช้อำนาจอธิปไตยตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางสภาผู้แทนราษฎร ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล
2. สภาผู้แทนราษฎร เป็นองค์กรตัวแทนของประชาชน มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย และควบคุมการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี
3. คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร และจะต้องลาออกจากตำแหน่งหรือยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่เมื่อไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร
4. ศาลมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย
5. ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพทางการเมือง อาทิเช่น ความเสมอภาคในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการรวมกลุ่มหรือพรรค เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง หรือใช้พลังผลักดันเพื่อให้มีการปรับปรุงกระบวนการปกครองเพื่อประโยชน์ส่วนรวม
6. ความเสมอภาคทางการเมืองจะได้รับการเคารพ อาทิเช่น ความเสมอภาคในการแสดงความคิดเห็น ความเสมอภาคในการเลือกผู้แทนราษฎร ความเสมอภาคในด้านกฎหมาย
7. ความเสมอภาคในทางเศรษฐกิจเป็นหลักการสำคัญอีกอย่างหนึ่ง ในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย กล่าวคือ การดำเนินการและการจัดการทางเศรษฐกิจ จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมและได้รับผลจากทรัพยากรของชาติโดยเท่าเทียมกัน

#### การบริหารราชการแผ่นดินในอดีต

ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 แล้ว ได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินขึ้นใหม่ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พุทธศักราช 2476 ออกใช้บังคับ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้มีการจัด

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน และส่วนที่ว่าด้วยการบริหารราชการท้องถิ่น

ในส่วนที่ว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ได้กำหนดให้แบ่งออกเป็นกระทรวงแต่ละกระทรวงมีรัฐมนตรีเป็นผู้นำการ และตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง กระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2476 ได้กำหนดให้มีกระทรวงรวม 7 กระทรวง นอกจากกระทรวงต่าง ๆ ยังได้กำหนดให้มีศาลว่าการพระราชวัง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากับกระทรวง แต่มีผู้สำเร็จราชการพระราชวังเป็นหัวหน้าบังคับบัญชารับผิดชอบและหน่วยงานอิสระที่มีฐานะเป็นกรม ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรีอีก 8 หน่วยงาน

ทางด้านการบริหารราชการท้องถิ่นนั้น ได้แบ่งท้องถิ่นออกเป็น

1. มณฑล ซึ่งมีสมุหเทศาภิบาลเป็นหัวหน้า สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่บังคับบัญชารับผิดชอบในทางปกครองเหนือบรรดาข้าราชการซึ่งกระทรวง ทบวง หรือ กรม ตั้งขึ้นเป็นเจ้าหน้าที่ประจำอยู่ในมณฑลนั้น
2. จังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าขึ้นต่อสมุหเทศาภิบาล และมีหน้าที่บังคับบัญชารับผิดชอบในทางปกครองเหนือบรรดาข้าราชการซึ่งกระทรวง ทบวง หรือกรม ตั้งขึ้นเป็นเจ้าหน้าที่ประจำอยู่ในจังหวัดนั้น
3. อำเภอ ซึ่งมีนายอำเภอเป็นหัวหน้า ขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และมีหน้าที่บังคับบัญชารับผิดชอบในทางปกครองเหนือบรรดาข้าราชการซึ่งกระทรวง ทบวง หรือกรม ตั้งขึ้นเป็นเจ้าหน้าที่ประจำอยู่ในอำเภอนั้น

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วนดังกล่าว ใช้บังคับอยู่เพียงชั่วคราวระยะเวลาประมาณ 7 เดือน เพราะในปลายปี พ.ศ. 2476 นั้น ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 ออกมาใช้บังคับ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่ โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) การบริหารราชการส่วนกลาง 2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค 3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนกลาง หมายถึงการบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารในส่วนกลาง อันได้แก่กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการอื่น ๆ ของส่วนกลางและมีอำนาจหน้าที่ที่เริ่มกำหนดนโยบาย วินิจฉัยสั่งการ จัดทำงบประมาณและควบคุมดูแลให้การบริหารราชการส่วนอื่น ๆ ปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน และโครงการทั้งหลายเหล่านั้น โดยการบริหารราชการส่วนกลาง แบ่งออกเป็นกระทรวง หรือทบวงการเมือง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง และหากกระทรวงใดมีราชการสำคัญหลายอย่าง จะแยกกระทรวง นั้น ๆ เป็น

ทบวงก็ได้ ในแต่ละกระทรวงได้กำหนดให้จัดระเบียบราชการดังกล่าวออกเป็นสำนักงาน  
เลขานุการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมหรือทบวงการเมือง ซึ่งมีฐานะเป็นกรม

นอกจากนั้น ยังได้กำหนดให้มีข้าหลวงใหญ่ ซึ่งจะได้มีการประกาศตั้งเป็นคราว ๆ ไป มี  
อำนาจหน้าที่ตรวจ ควบคุมและแนะนำชี้แจงการบริหารราชการทั่วไป ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง การบริหารราชการรูปแบบหนึ่งที่มีการบริหาร  
ราชการส่วนกลางไปจัดตั้งหน่วยงานของตนขึ้นในส่วนภูมิภาคต่าง ๆ และแบ่งอำนาจบางอย่าง  
ไปให้ปฏิบัติและรับผิดชอบแทนส่วนกลาง โดยการบริหารราชการส่วนกลางยังคงมีอำนาจ  
ควบคุม บังคับบัญชาการปฏิบัติงานอยู่โดยการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แบ่งออกเป็นจังหวัด  
และอำเภอ

1. จังหวัด : ในจังหวัดหนึ่ง ๆ มีกรมการจังหวัดคณะหนึ่งประกอบด้วยข้าหลวงประจำ  
จังหวัด จำจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการฝ่ายพลเรือนต่าง ๆ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำจังหวัด  
โดยข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธานกรมการจังหวัด มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ใน  
จังหวัด รวมตลอดทั้งควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นตามกฎหมาย

2. อำเภอ : ในอำเภอหนึ่ง ๆ มีกรมการอำเภอคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายอำเภอเป็น  
ประธาน ปลัดอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการฝ่ายพลเรือนต่าง ๆ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำ  
อำเภอ คณะกรมการอำเภอ มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในอำเภอ รวมตลอดทั้งควบคุม  
ดูแล เทศบาลในอำเภอนั้นตามกฎหมาย

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึงการบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของ  
องค์การที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยองค์การดังกล่าวมีหน้าที่และรับ  
ผิดชอบในการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่น หรือเฉพาะในเขตชุมชนนั้น  
และมีผู้บริหารหรือองค์การบริหารที่เป็นบุคคลในท้องถิ่นนั้น ๆ เอง โดยการบริหารราชการส่วน  
ท้องถิ่นที่กำหนดให้มอบให้แก่ท้องถิ่นจัดทำ ได้แก่

1. ราชการที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำ  
ตำบลตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น
2. ราชการอื่น ๆ ซึ่งจะได้มอบให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นตามกฎหมาย

องค์การที่จะบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ได้จำแนกเป็น

1. เทศบาลตำบล ได้แก่ ตำบลต่าง ๆ
2. เทศบาลเมืองและนครบาล ได้แก่ เทศบาลต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่ตั้งสำนักงานจังหวัด หรือ  
เทศบาลในที่ชุมนุมซึ่งจะได้มีกฎหมายประกาศให้เป็นเทศบาลเมืองหรือนครบาล
3. สหเทศบาล ได้แก่ เทศบาลต่าง ๆ ซึ่งรวมกันเพื่อประกอบกิจการบางชนิด

พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2476 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นครั้งคราว และใช้บังคับมาจนถึงปี พ.ศ. 2495 จึงได้ถูกยกเลิก โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้บังคับมาจนถึงปี พ.ศ. 2534<sup>2</sup>

### การบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน

การจัดโครงสร้างระบบบริหารราชการของไทยตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยในแต่ละส่วนได้มีการกำหนดโครงสร้างและส่วนราชการ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันไป ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้<sup>3</sup>

#### การบริหารราชการส่วนกลาง

การบริหารราชการส่วนกลางเป็นการรวมอำนาจการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การควบคุมตรวจสอบ และการบริหารราชการใน กิจการสำคัญไว้ให้เป็นภาวะและความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ในราชการบริหารส่วนกลาง

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้จำแนกออกเป็น 4 ส่วน คือ 1) สำนักนายกรัฐมนตรี 2) กระทรวง หรือทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง 3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง 4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง

1. สำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นกระทรวง อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี กิจการเกี่ยวกับการทำงานประมาณแผ่นดิน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีหรือส่วนราชการซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือราชการอื่น ๆ ซึ่งมีได้้อยู่ภายในอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงหนึ่งกระทรวงใดโดยเฉพาะ

<sup>2</sup>มีชัย ฤชุพันธุ์, กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (กรุงเทพมหานคร : รุ่งศิลป์การพิมพ์, 2527), หน้า 11-13.

<sup>3</sup>"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534", ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 108 (4 กันยายน 2534) : 1-41.

2. กระทรวง ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2536 ได้กำหนดให้มีกระทรวงต่าง ๆ นอกเหนือจากสำนักนายกรัฐมนตรี รวม 14 กระทรวง คือกระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ทบวงมหาวิทยาลัยและกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงต่าง ๆ เหล่านี้อยู่ภายใต้การดูแลบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือรัฐมนตรีว่าการทบวงแล้วแต่กรณี โดยกระทรวงต่าง ๆ มีหน้าที่โดยทั่วไปคือ การกำหนดนโยบายและวางแผนการดำเนินงานของกระทรวง รวมทั้งการกำกับ เร่งรัด และติดตามการดำเนินงานตามแผนและนโยบายที่ได้กำหนดไว้

3. ทบวง หมายถึงส่วนราชการที่มีสภาพและปริมาณงานยังไม่เหมาะสมที่จะจัดตั้งเป็นกระทรวงได้ กฎหมายก็กำหนดให้สามารถจัดตั้งเป็นทบวงได้ก่อน โดยทบวงที่จัดตั้งขึ้นสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงก็ได้ หรือจะจัดตั้งโดยให้มีรัฐมนตรีว่าการทบวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของทบวงก็ได้เช่นเดียวกัน ในกรณีที่ทบวงสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง ให้รัฐมนตรีว่าการทบวงปฏิบัติราชการภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง แล้วแต่กรณี

4. ส่วนราชการระดับกรมที่เป็นอิสระ ส่วนราชการระดับกรมเหล่านี้ เป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง แต่ขึ้นอยู่กับ การบังคับบัญชาโดยตรงของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หรือตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายระบุ การบริหารราชการส่วนกลางในรูปกระทรวง ทบวง กรมดังกล่าว หากกระทรวง ทบวง กรมใดมีเหตุพิเศษเพื่อการปฏิบัติงานทางด้านวิชาการ กระทรวง ทบวง กรม นั้น ก็อาจตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งท้องที่ออกเป็นเขต เพื่อให้มีส่วนราชการและหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตก็ได้ ส่วนราชการประจำเขตนี้จะเป็นตัวแทนของส่วนราชการบริหารส่วนกลางปฏิบัติหน้าที่ทางด้านวิชาการในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค โดยขึ้นตรงกับส่วนกลาง ส่วนราชการดังกล่าวเช่น สำนักงานศึกษาธิการเขต เป็นต้น หน่วยงานระดับเขตนี้มีฐานะเป็นกองขึ้นตรงต่อสำนักงานปลัดกระทรวง

#### การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการบริหารงาน ในลักษณะของการมอบอำนาจหน้าที่ (delegation of authority) หรือแบ่งอำนาจหน้าที่จากราชการบริหารส่วนกลางไปสู่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในราชการจังหวัดและอำเภอ โดยมีตัวแทนของส่วนกลางไปควบคุมกำกับดูแลและติดตามการปฏิบัติงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้จัดระเบียบบริหารราชการออกเป็นจังหวัดและอำเภอ และหากรวมถึงกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่จะแบ่งแยกย่อยลงไปอีกถึงระดับตำบลและหมู่บ้าน

1. จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นการรวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอ การจัดตั้ง ยุบ รวม และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ การบริหารราชการจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง มหาดไทย เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางไปปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชนและเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ การบริหารจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีคณะกรรมการจังหวัดเป็นที่ปรึกษา คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในจังหวัด การจัดระเบียบบริหารราชการของจังหวัดแบ่งออกเป็นสำนักงานจังหวัด แต่ส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมได้จัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาค หน่วยงานเหล่านี้มีทั้งที่เป็นตัวแทนราชการกระทรวง เช่น ศึกษาธิการจังหวัด พาณิชยจังหวัด เป็นต้น และบางหน่วยงานเป็นตัวแทนระดับกรม เช่น สรรพากรจังหวัด ป่าไม้จังหวัด ขนส่งจังหวัด เป็นต้น ปราบกฏการณ้ประการหนึ่งที่มีขึ้นในการจัดหน่วยราชการในจังหวัด คือมีส่วนราชการ จำนวนมากไปถึงหน่วยงานในระดับจังหวัดโดยถือว่าเป็นส่วนราชการส่วนกลาง บริหารงานขึ้นตรงกับกรมหรือกระทรวงเจ้าสังกัดและไม่ขึ้นกับจังหวัด เหตุผลของการจัดตั้งหน่วยงานประเภทนี้ ที่พอประมวลได้คือ เป็นงานครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัด เป็นนโยบายระดับชาติ เป็นงานวิชาการ โดยเฉพาะและเพื่อความรวดเร็วในการวินิจฉัยสั่งการ เป็นต้น หน่วยงานประเภทนี้ได้แก่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เป็นต้น

2. อำเภอ เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาครองจากจังหวัด ประกอบด้วยการรวมท้องที่หลายตำบลขึ้นเป็นอำเภอ การจัดตั้ง ยุบ รวมและเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา อำเภอ มีนายอำเภอสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าส่วนราชการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบบริหารราชการของอำเภอทั้งนี้ โดยมีคณะกรรมการอำเภอเป็นที่ปรึกษา คณะกรรมการอำเภอประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ เช่น สรรพากรอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ พัฒนาการอำเภอ เป็นต้น อย่างไรก็ตามก็มีแนวโน้มว่าจะมีการจัดตั้งส่วนราชการระดับอำเภอที่ขึ้นตรงกับส่วนกลาง และถือว่าเป็นราชการส่วนกลาง อันได้แก่ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เป็นต้น เหตุผลของการจัดตั้งก็เป็นไปในลักษณะเดียวกับหน่วยงานระดับจังหวัด ราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยทั่วไปจะสิ้นสุดระดับอำเภอ อย่างไรก็ตามได้มีกฎหมายเกี่ยวกับลักษณะปกครองท้องที่แบ่งเขตย่อยออกไปอีก เป็นระดับตำบลและหมู่บ้านทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการปกครอง และเนื่องจากความเจริญของท้อง ถิ่นและความจำเป็นทางด้านการบริหารการจัดบริการของหน่วยงานต่าง ๆ

ทำให้หลายหน่วยงาน ต้องขยายบริการของตนไปยังตำบลและหมู่บ้าน เช่น การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การเกษตร และการพัฒนาการชุมชน เป็นต้น

3. ตำบล ประกอบด้วยการรวมพื้นที่หลายหมู่บ้าน การจัดตั้งตำบลเป็นไปตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย ตำบลมีกำนันเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ โดยได้รับเงินเดือนประเภทค่าตอบแทน กำนันเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากผู้ใหญ่บ้าน บริหารงานตำบลโดยมีคณะกรรมการตำบลเป็นที่ปรึกษา คณะกรรมการตำบลประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และ ครูประจำตำบลในตำบล 1 คน นอกจากนั้นยังมีผู้ทรงคุณวุฒิประจำหมู่บ้านอีก 1 คน เป็นกรรมการ

4. หมู่บ้าน เป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุด ประกอบด้วยหลายบ้านรวมกัน มีผู้ใหญ่บ้านซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในหมู่บ้านเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ และได้รับเงินเดือนเพื่อตอบแทนตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด การปกครองดูแลหมู่บ้านมีคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นที่ปรึกษา อันประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่น้อยกว่า 2 คน เป็นกรรมการ

#### การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดการบริหาร โดยการกระจายอำนาจการบริหาร เพื่อให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการบริหารด้วยการเลือกผู้แทนของตนเข้ามาบริหารงาน

ในส่วนของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินกล่าวไว้แต่เพียงสั้น ๆ ว่า ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น กฎหมายกำหนดให้มีรูปแบบต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ในปัจจุบันมีการจัดเป็น 5 รูปแบบคือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. สุขาภิบาล
4. องค์การบริหารส่วนตำบล
5. องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมี 2 องค์กร คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา



การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ อาจสรุปการจัดระเบียบได้ว่า ได้มีการจัดแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นฝ่ายควบคุมการบริหารงานหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนนี้ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากราษฎร แต่มีบางส่วนได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่หรือตามที่กฎหมายกำหนด เช่น สุขาภิบาล มีนายอำเภอเป็นประธานเป็นต้น การจัดรูปเป็นสภาและคณะกรรมการที่เป็นสภาได้แก่ สภาจังหวัด สภาเทศบาล สภากรุงเทพมหานคร-มหานครและสภาเมืองพัทยา ที่เป็นคณะกรรมการได้แก่คณะกรรมการสุขาภิบาล

ในส่วนที่เป็นฝ่ายบริหารนั้น ส่วนใหญ่จะแยกออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ มีเพียงคณะกรรมการ สุขาภิบาลเท่านั้นที่มีได้แยกจากกัน กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้ผู้บริหารสุขาภิบาลดำรงตำแหน่ง ประธานคณะกรรมการสุขาภิบาล นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จะมีทั้งใน ส่วนที่ให้ข้าราชการประจำไปเป็นผู้บริหารในส่วนที่ให้ผู้บริหารได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน และใน ส่วนที่เป็นการว่าจ้าง

ส่วนที่ฝ่ายบริหารมาจากข้าราชการประจำหรือผู้ดำรงตำแหน่งประจำได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอในฐานะประธานคณะกรรมการสุขาภิบาล สำหรับผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน คือ นายกเทศมนตรีและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ส่วนที่มีการว่าจ้างบุคคลมาปฏิบัติหน้าที่ คือ ปลัดเมืองพัทยา ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ว่าจ้างจากบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม โดยสภาเมืองพัทยาเป็นผู้เห็นชอบการว่าจ้าง

#### แนวโน้มทางการเมืองการปกครองไทย

สภาพแนวโน้มใหญ่ (megatrends) 4 ประการในด้านการเมืองการปกครอง ซึ่งถือเสมือนโครงสร้างใหญ่ (infra-structure) ที่จะมีผลกระทบต่อ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ในทางตรงและทางอ้อม มีดังต่อไปนี้<sup>4</sup>

1. การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย (democratization)
2. การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น (decentralization)
3. การเปลี่ยนแปลงในบทบาทของระบบราชการ ไปเป็นแบบเอกชน (privatization)
4. การมีส่วนร่วมของประชาชน (citizen participation) และความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร

<sup>4</sup>สุจิต บุญบงการ, ชัยโชค จุลศิริวงศ์ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, สภาพแวดล้อมด้านการเมืองการปกครอง, เอกสารประกอบการสัมมนายุทธศาสตร์มหาดไทย จัดโดยสถาบัน ดำรงราชานุภาพและสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, 28 มีนาคม 2538.

## การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของไทย

### 1) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจระดับชาติ

การเมืองไทยยังคงไม่มีการเปลี่ยนแปลงในระดับพื้นฐาน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 ที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2538 จะมีผลให้โครงสร้างของระบบการเมืองไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก ปัญหาในการปฏิบัติตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหลายเรื่อง เช่น การจัดการเลือกตั้ง การจัดตั้งศาลปกครอง การจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา หรือเรื่องการตีความคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนและรัฐมนตรี ตามมาตรา 114 ยังคงเป็นปัญหาคาราคาซังอยู่

การแก้ไขที่สำคัญคือเรื่องของสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งได้นำเอาข้อความในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2517 มาใช้ โดยเฉพาะในส่วนของ การคุ้มครองของผู้ต้องหา เช่น การจับกุมคุมขัง ต้องทำตามอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น และผู้ถูกคุมขังมีสิทธิร้องขอต่อศาลให้วินิจฉัย ในกรณีที่เห็นว่าการคุมขังไม่ได้เป็นไปตามกฎหมาย นอกจากนั้น ยังได้บัญญัติให้ผู้ที่ได้รับโทษ ถ้าปรากฏว่าเมื่อมีการรื้อฟื้นคดีขึ้นมาใหม่และไม่มีความผิดย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทน

ในส่วนของเสรีภาพในการแสดงออกก็ได้รับความคุ้มครองเช่นกัน การจำกัดเสรีภาพดังกล่าว จะทำได้โดยบทบัญญัติตามกฎหมาย ในกรณีเพื่อความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว ความเป็นอยู่ส่วนตัว ความสงบเรียบร้อย หรือเพื่อรักษาศิลธรรมอันดีงามและป้องกันความเสื่อมทรามทางจิตใจและสุขภาพของประชาชน

เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ได้รับการประกันมากขึ้น เช่น ปิดโรงพิมพ์ไม่ได้ ยกเว้นเป็นคำสั่งของศาล และการตรวจสอบข้อความในหนังสือพิมพ์จะทำได้ ยกเว้นในสภาวะฉุกเฉิน กฎอัยการศึก หรือภาวะสงคราม ซึ่งจะต้องมีกฎหมายรองรับ

ประการที่สำคัญอีกประการหนึ่ง บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อเรื่องนั้นมีผลต่อการดำรงชีวิตของตน

ประเด็นเกี่ยวกับการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนดังกล่าวอาจมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และอำนาจการสืบสวนสอบสวน ซึ่งมีความสัมพันธ์ร่วมกันของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ฝ่ายปกครอง และอัยการ ส่วนการจัดตั้งศาลปกครอง และผู้ตรวจการรัฐสภา ย่อมมีผลส่งเสริมสิทธิของประชาชนให้เข้มแข็งขึ้นอีกเช่นกัน โดยให้โอกาสฟ้องร้องการทำงานของข้าราชการและหน่วยงานของรัฐได้ อันจะมีผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องทำงานด้วยความระมัดระวัง อย่างไรก็ตาม ข้าราชการจะได้รับผลกระทบไม่น้อยจากการมีศาลปกครองและผู้ตรวจการรัฐสภา

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือลดอายุของผู้เลือกตั้งลงเหลือ 18 ปี และห้ามไม่ให้สมาชิกรัฐสภาและรัฐมนตรีไม่เป็นผู้รับสัมปทานจากรัฐ หรือเป็นคู่สัญญาของรัฐในกิจการที่มีลักษณะผูกขาดตัดตอน ข้อห้ามเช่นนี้อาจมีผลกระทบต่อนักการเมืองบางคน หรือนักธุรกิจบางคนที่มีความต้องการมาอยู่เกี่ยวกับการเมือง แต่ข้อความในบทบัญญัตินี้ ไม่ค่อยชัดเจนนัก ต้องรอการตีความ ผลกระทบต่อโครงสร้างอำนาจจึงยังจะไม่มีมากนัก หรือไม่มีเลยก็เป็นได้

การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างทางอำนาจที่เห็นเด่นชัดขึ้น คือการที่ผู้นำธุรกิจเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น จากการศึกษาการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระบบทุนนิยม นายทุนกับการเมืองมีความแนบแน่นมากขึ้น และเข้าไปยึดกุมอำนาจทางการเมืองแทนผู้นำในระบบราชการ การที่เศรษฐกิจของไทยมีอัตราการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องในอัตราร้อยละ 8 ต่อปีอย่างน้อยในอีกระยะเวลา 2-3 ปีข้างหน้า และรายได้ต่อหัวในปี พ.ศ. 2536 ประมาณ 2,000 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเป็นรองจากสิงคโปร์และมาเลเซีย เมื่อเปรียบเทียบในกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยกัน นักเศรษฐศาสตร์ได้คำนวณว่า หากเศรษฐกิจของไทยเจริญเติบโตร้อยละ 6.5 อย่างต่อเนื่องถึงปี พ.ศ. 2548 แล้ว คนไทยจะมีรายได้ต่อหัวถึง 6,379 ดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ. 2548 และคนกรุงเทพมหานครจะมีรายได้ต่อหัวในปีเดียวกันถึง 15,948 ดอลลาร์สหรัฐ คือเติบโตในอัตราร้อยละ 9.2 ต่อปี เท่ากับเป็นอัตราของคนในสิงคโปร์ในปัจจุบัน<sup>5</sup> การขยายตัวเช่นนี้ย่อมมีผลให้ภาคธุรกิจเอกชนมีการขยายตัวและความเข้มแข็งมากขึ้น กลุ่มผู้นำใหม่มีแนวโน้มมาจากภาคเอกชนมากกว่ามาจากภาคราชการ ขณะที่แนวโน้มที่ว่าพรรคการเมืองทั้งหลายพยายามดึงเอาบุคคลในวงการธุรกิจที่มีความรู้ความสามารถมาสนับสนุนพรรคของตน และลงสมัครรับเลือกตั้งมากขึ้น นักบริหารมืออาชีพในภาคเอกชนและนักธุรกิจมีความได้เปรียบทางการเมืองเพราะมีอำนาจทางการเงิน และสามารถเข้าไปดำเนินงานทางการเมืองได้โดยไม่ต้องลาออกจากงาน ในขณะที่ข้าราชการทำเช่นนั้นไม่ได้

ความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจกับการเมืองในช่วง 10 ปีข้างหน้า น่าจะมีความแนบแน่นมากขึ้น ค่านิยมทางวัตถุจะขยายตัวกว้างขวางตามไปด้วย พร้อม ๆ กับการขยายตัวของชนชั้นกลางในเมือง ดังนั้น นอกจากจะมี ส.ส. ที่มีภูมิหลังทางธุรกิจมากขึ้นแล้ว วุฒิสมาชิกก็มีแนวโน้มจะมาจากธุรกิจมากขึ้นเช่นกัน ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน นายกรัฐมนตรียังเป็นผู้แต่งตั้งวุฒิสมาชิก ดังนั้นเมื่อพรรคการเมืองทั้งหลายจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากธุรกิจ การตั้งนักธุรกิจที่ช่วยเหลือพรรคของตนให้เข้าเป็นวุฒิสมาชิกจะเป็นแนวโน้มที่เด่นชัดขึ้น ในขณะที่ข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนมีโอกาสน้อยลงที่จะเป็นวุฒิสมาชิก

<sup>5</sup>วารสาร สยามโกเศศ, สภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจของไทย 2538-2548, เอกสารประกอบการสัมมนายุทธศาสตร์มหาดไทย จัดโดยสถาบันดำรงราชานุภาพและสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, 28 มีนาคม 2538.

กลุ่มผู้นำใหม่จะมีแกนเป็นนักธุรกิจและนักบริหารมืออาชีพจากภาคเอกชน ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น กลุ่มผู้นำเหล่านี้จะมีแนวความคิด หรือค่านิยมทางการเมือง คล้าย ๆ กัน คือต้องการส่งเสริมบทบาทของเอกชน ลดความสำคัญและบทบาทของภาครัฐ ต้องการให้เศรษฐกิจเป็นตัวนำ ดังนั้น ความขัดแย้งในกลุ่มผู้นำจึงไม่ใช่เป็นเรื่องของค่านิยมหรืออุดมการณ์ แต่เป็นเรื่องของผลประโยชน์

อย่างไรก็ตามกลุ่มผู้นำจากระบบราชการทั้งพลเรือนและทหารยังคงมีอิทธิพลอยู่ แม้ว่า จะไม่มีบทบาทที่เข้มข้นในทางการเมืองอย่างแต่ก่อน แนวความคิดของพวกนี้เป็นฝ่ายอนุรักษนิยม ที่ต้องการให้การเมืองและสังคมเปลี่ยนแปลงอย่างช้า ๆ แต่ยังคงไว้ซึ่งความสำคัญและบทบาทของระบบราชการ กลุ่มผู้นำจากระบบราชการเหล่านี้สามารถเข้าได้กับนักธุรกิจชั้นสูง และผู้นำทางการเมืองบางส่วน ดังจะเห็นได้จากความร่วมมือในการลงคะแนนเสียงไม่เห็นด้วยในการลดจำนวนและอำนาจของวุฒิสมาชิก และร่างข้อแก้ไขที่ให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารในระดับท้องถิ่น ทุกตำแหน่ง

#### การเปลี่ยนแปลงในด้านพฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียง และวัฒนธรรมทางการเมือง

ในช่วง 10 ปีข้างหน้า เราจะเห็นการขยายตัวทางการศึกษาภาคบังคับเป็น 9 ปีอย่าง เป็นรูปธรรม และในขณะเดียวกันจะมีการเปิดมหาวิทยาลัยใหม่ในภูมิภาครวมทั้งมหาวิทยาลัย ของเอกชนและของต่างประเทศ การขยายตัวทางการศึกษาเช่นนี้ทำให้ประชากรมีโอกาส เขยิบฐานะทางการศึกษา เท่ากับแสดงว่าคุณภาพของประชากรจะดีขึ้น รัฐมีนโยบายจะให้ เอกชนได้มีบทบาทในการพัฒนาการศึกษาในระดับอุดมศึกษาซึ่งหมายความว่า ผู้เข้าศึกษาจะ ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากขึ้น อย่างไรก็ตามสภาพเช่นนี้ไม่น่าจะทำให้คนเข้าศึกษาน้อยลง เมื่อ คุณภาพของประชากรดีขึ้น คุณภาพของนักการเมืองโดยเฉพาะในส่วนของศึกษาน่าจะมี แนวโน้มดีขึ้นด้วย

การขยายการศึกษาภาคบังคับ ทำให้มีอัตราการเรียนจากประถม 6 จนถึงระดับมัธยม 3 มากขึ้น เป็นต้นว่าในปี 2537 มีนักเรียนที่จบประถม 6 เพียง 68.50 ที่จะเรียนในชั้นมัธยมที่ และในปี 2539 คาดคะเนว่าจะมีนักเรียนเรียนต่อมัธยมปีที่ 1 ประมาณร้อยละ 73.50 ตัวเลข เช่นนี้จะมีสูงขึ้น เมื่อโรงเรียนมีความพร้อมจะรับนักเรียนได้ตามนโยบายของการศึกษาภาค บังคับ

นอกจากนี้ ในระดับอุดมศึกษามีแนวโน้มที่จะมีจำนวนนักศึกษาเพิ่มขึ้น คือ เพิ่มจาก ร้อยละ 7 ในปี พ.ศ. 2531 เป็นร้อยละ 21 ในปี พ.ศ. 2535 แต่ส่วนที่เป็นระดับอุดมศึกษา เมื่อเทียบกับผู้ที่เรียนในระดับล่างแล้วยังมีสัดส่วนที่น้อย คือในปี 2535 มีผู้ศึกษาในระดับอุดม ศึกษาเพียงร้อยละ 20.5 ในขณะที่ชั้นประถมศึกษามีถึง 92.58 ของผู้ที่อยู่วัยเรียนในแต่ละ

ระดับ แต่ที่น่าสนใจก็คือ ความแตกต่างระหว่างผู้ที่เรียนในชั้นมัธยมตอนปลายกับระดับอุดมศึกษาไม่แตกต่างกันมากนัก คือ ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมีนักเรียน 25.29 และในระดับอุดมศึกษามี 20.5 ต่างกันเพียงร้อยละ 5 เท่านั้น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ในช่วง 10 ปี คุณภาพการศึกษาของประชากรในวัยเด็กและวัยรุ่นจะค่อยๆ ดีขึ้น และจะส่งผลให้มีผู้เข้าศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและอุดมศึกษามากขึ้น

ในส่วนของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย คงจะมีการพัฒนาขึ้นบ้าง พฤติกรรมการลงคะแนนของคนในชนบทจะเปลี่ยนแปลงอย่างช้าๆ ทั้งนี้เนื่องจากการขยายตัวของการศึกษาภาคบังคับจะมีผลต่อเฉพาะเยาวชนเท่านั้น หรือไม่ก็ในระดับคนหนุ่มสาว ดังนั้นจึงยังไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของคนในชนบทโดยทั่วไป การลงคะแนนเสียงโดยคำนึงถึงตัวบุคคล และการซื้อเสียงยังมีอยู่ ยิ่งถ้ามีนักธุรกิจลงสมัครรับเลือกตั้งมากขึ้นแล้ว การซื้อเสียงลดลงไปได้ลำบาก

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ประชาชนไทยได้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมากขึ้น คือตั้งแต่มีการเลือกตั้ง เมื่อกรกฎาคม 2529 เป็นต้นมา อัตราผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอยู่ในเกณฑ์ร้อยละ 60 ก่อนหน้านั้นอัตราการลงคะแนนเสียงต่ำกว่าร้อยละ 50 ยกเว้นการเลือกตั้งเมื่อ กุมภาพันธ์ 2500 และเมษายน 2526 และที่น่าสนใจก็คือ ผู้ไปลงคะแนนเสียงในต่างจังหวัดมีสูงกว่าเขตกรุงเทพมหานครซึ่งถือว่าเป็นเขตที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูงสุด โดยในการเลือกตั้ง 7 ครั้งสุดท้ายมีผู้ไปลงคะแนนเสียงในอัตราต่ำสุด ที่เป็นเช่นนี้อธิบายได้ว่า เพราะผู้เลือกตั้งในต่างจังหวัดซึ่งมักเป็นเขตชนบท ประชาชนถูกระดมไปลงคะแนนเสียงได้ง่ายกว่ารวมทั้งการซื้อเสียงด้วย ส่วนคนในกรุงเทพมหานครและเขตเมืองใหญ่อื่นๆ มักระดมไม่ได้<sup>๑</sup>

นอกจากนั้นการขยายตัวของประชาธิปไตย และเศรษฐกิจทำให้เกิดระบบเจ้าพ่อขึ้นในท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลทั้งเศรษฐกิจและการเมือง พวกนี้บางคนเข้ามาลงเล่นการเมืองเองบางคนก็ทำตนเป็นผู้สนับสนุนอยู่เบื้องหลัง ใช้อิทธิพลทางธุรกิจและการเงินสร้างองค์การของตนขึ้นมา ซึ่งสามารถช่วยกำหนดผลการเลือกตั้งได้ และได้ใช้ช่องทางนี้พัฒนาตัวเองเป็นนักธุรกิจ

<sup>๑</sup> สุจิต บุญบงการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงของคนไทย, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527.

สำคัญของประเทศ บทบาทของเจ้าพ่อเช่นนี้ทำให้มีการใช้เงินในการเลือกตั้งสูง ดังนั้น การซื้อเสียงจะยังคงอยู่กับประเทศไทยไปอีกนาน และจะค่อยหายไปเมื่อพรรคการเมืองเข้มแข็งขึ้น มีความสัมพันธ์กับผู้เลือกตั้งมากขึ้น เท่ากับเป็นการลดอิทธิพลของเจ้าพ่อและเงิน<sup>7</sup> รวมทั้งเมื่อสังคมเมืองขยายตัวมากขึ้น และคนในชนบทมีการศึกษามากขึ้น เรื่องของการซื้อเสียงและอิทธิพลของเจ้าพ่อจะลดลงไปแต่คงใช้เวลามากกว่า 10 ปี

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 8 จะเน้นเรื่องของการพัฒนาดน ซึ่งหมายถึงการพัฒนาด้านการศึกษา และสร้างความสมดุลด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม การพัฒนาคุณภาพคนถ้าทำได้จริงจะช่วยเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการลงคะแนนเสียง และมีผลให้ได้ผู้นำทางการเมืองที่มีความรับผิดชอบมากขึ้น แต่การพัฒนาคุณภาพคนจะได้ผลก็ต่อเมื่อใช้ระยะเวลาพอสมควร การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงและวัฒนธรรมทางการเมืองจึงเปลี่ยนแปลงไปอย่างช้า ๆ

#### การขยายตัวของเมืองกับผลกระทบต่อประชาธิปไตย

ในระยะเวลา 10 ข้างหน้า จะมีประชากรอาศัยอยู่ในเมืองมากขึ้น ซึ่งหมายความว่าเขตเมืองจะขยายตัวกว้างขึ้น และเมื่อพิจารณาถึงรายได้ต่อหัวที่เพิ่มขึ้นในอีก 10 ปีข้างหน้าแล้ว ย่อมคาดการณ์ได้ว่าชนชั้นกลางในเมืองจะขยายตัวมากขึ้น ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

จากตัวเลขในปี 2533 ความเป็นเมืองของไทยมีเพียงร้อยละ 17.7 ซึ่งต่ำที่สุดในกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยกัน ที่เป็นเช่นนี้เพราะคำนวณจากเขตเทศบาลเท่านั้น แต่เมื่อรวมเอาสุขาภิบาลขนาดใหญ่แล้วจะเป็นร้อยละ 28.4

จากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และงานศึกษาวิจัยอีกหลายชิ้น ที่เสนอว่าอัตราส่วนการอยู่อาศัยในเขตเมืองของประเทศไทยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35.64 ในปัจจุบัน และประมาณ พ.ศ. 2543 จะอยู่ในอัตราร้อยละ 40 และจะเป็นร้อยละ 43 ในปี พ.ศ. 2548 หรือมากกว่านั้นเล็กน้อย เมื่อคนในเขตเมืองเพิ่มขึ้นเช่นนี้ และอาจหมายถึงการขยายตัวของชนชั้นกลางด้วย เช่นนี้ย่อมทำให้อัตราของประชากรที่มีความตื่นตัวทางการเมืองจะมีสูงขึ้น เพราะคนที่อาศัยอยู่ในเมืองมักมีความสนใจทางการเมือง และสามารถรับรู้ข่าวสารสารสนเทศได้เร็ว

<sup>7</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคิต พิริยะรังสรรค์ (บรรณาธิการ), รัฐ ทูน เจ้าพ่อท้องถิ่นกับสังคมไทย, กรุงเทพมหานคร : ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

นอกจากนั้นคนในเมืองโดยเฉพาะชนชั้นกลาง มีแนวโน้มเลือกผู้สมัครเป็นพรรคและปฏิเสศการซื้อเสียง และค่านึงถึงนโยบายของพรรคมากกว่าตัวบุคคล ดังนั้น การออกเสียงเลือกตั้งเป็นพรรค ย่อมมีแนวโน้มสูงขึ้น เมื่อมีประชากรอาศัยอยู่ในเขตเมืองมากขึ้นและเขตเมืองขยายตัวมากขึ้น อนึ่ง การที่มีการขยายตัวของเขตเมืองจะมีผลกระทบต่อกระจายอำนาจคือ จะมีการเร่งรัดให้มีการกระจายอำนาจมากขึ้น ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไปในส่วนของกระจายอำนาจ

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง คือชนชั้นกลางในเขตเมือง เมื่อมีจำนวนมากขึ้นจะทำให้ประชาธิปไตยมีความมั่นคงมากขึ้น เพราะชนชั้นกลางมักมีแนวโน้มสนับสนุนระบอบประชาธิปไตย และมีส่วนช่วยคานอิทธิพลของพวกเจ้าพ่อที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้น

### การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

#### 1) รัฐธรรมนูญกับการกระจายอำนาจ

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ฉบับแก้ไขที่ไซในปัจจุบันในมาตรา 196 ถึง 199 ได้สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการในการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นมากขึ้น จริงอยู่ว่าการแก้ไขในมาตรา 198, 199 ที่เสนอให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นในทุกระดับโดยทันทีได้ลงมติตกไปแล้ว แต่ตามบทบัญญัติที่ใช้อยู่ ตามมาตรา 199 ได้ระบุให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหาร มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งให้ไซได้เฉพาะในกรณีที่จะต้องจำเป็นตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น

บทบัญญัติเช่นนี้เท่ากับชี้ให้เห็นว่า ผู้บริหารที่มาจากเลือกตั้งจะเป็นคณะบุคคลแบบคณะเทศมนตรีหรือเป็นบุคคลอย่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ได้ การที่รัฐธรรมนูญเปิดให้มีการเลือกเช่นนี้อาจนำไปสู่การขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ ได้ ในเรื่องที่จะให้การบริหารเป็นบุคคลหรือคณะบุคคล รวมทั้งจะให้มาจากการเลือกตั้งทางตรงหรือทางอ้อม

ส่วนที่ยังให้คงไว้ซึ่งผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารที่มาจากแต่งตั้ง จะเป็นจุดให้พรรคการเมืองบางพรรค และกลุ่มหัวก้าวหน้า รณรงค์ให้มีการแก้ไขในส่วนนี้ให้เป็นทางเลือกตั้งให้หมด ความขัดแย้งคงมีขึ้นอีกกับฝ่ายที่ไม่ต้องการให้มีการเลือกตั้งทั้งหมดโดยทันที

อีกประเด็นหนึ่งก็คือ เรื่องการควบคุมโดยรัฐธรรมนูญ ได้ระบุไว้ว่า การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชน หรือของส่วนรวม ตรงนี้เองจะเป็นจุดของความขัดแย้งในอนาคตอีกได้เช่นกัน การควบคุมแค่ไหนจึงจะเป็นเรื่องจำเป็นต้องกำกับดูแลนั้น สามารถอภิปรายถกเถียงกันได้ และหาข้อยุติได้ยาก รวมทั้งบทบัญญัติมาตรา 196 กำหนดให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่น

ของตน ตามกฎหมายบัญญัติ ปัญหาเกิดขึ้นคือการกำกับดูแลจะอย่างไรจึงจะไม่ให้กระทบความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายการปกครองของตน

## 2) พรรคการเมืองกับแนวโน้มในการกระจายอำนาจ

บทบาทของพรรคการเมืองและนักการเมืองในเรื่องนี้จะเห็นชัดเจนมากขึ้นโดยจะกระตุ้นให้มีการกระจายอำนาจมากขึ้น พรรคสำคัญแทบทุกพรรค ได้มีนโยบายการกระจายอำนาจ โดยต้องการให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นในทุกระดับ พรรคพลังธรรมซึ่งมีบทบาทที่เข้มแข็งในการรณรงค์เรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด มีแนวโน้มที่จะรณรงค์เรื่องการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง

รัฐบาลในอนาคตไม่ว่าจะเป็นของ พรรคการเมืองใดก็ตาม จะต้องมีนโยบายว่าด้วยการกระจายอำนาจอยู่ทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงรายละเอียด แต่ละพรรคยังไม่มีอะไรที่ชัดเจน ยกเว้นพรรคพลังธรรม ดังนั้น นโยบายในรายละเอียดของแต่ละพรรคในเรื่องที่อาจแปรเปลี่ยนไปได้ตามกระแสการเมือง

- เรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เรื่องนี้มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของจังหวัด จากราชการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมาเป็นส่วนท้องถิ่น

- เรื่องการเพิ่มสถานภาพและอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่องนี้จะเสนอเพื่อเป็นทางเลือก การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

- การขยายและเพิ่มบทบาทและอำนาจของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีผลให้ลดจำนวนสุขาภิบาล

- นอกจากนั้นยังอาจมีการเสนอรูปแบบของการกระจายอำนาจอื่น ๆ อีก รวมทั้งการปรับปรุงการบริหารงานกรุงเทพมหานคร

ดังนั้น ในทศวรรษหน้า การอภิปรายและรณรงค์ในเรื่องการกระจายอำนาจมีมากขึ้นและมีความหลากหลายมากขึ้นเช่นกัน

แม้ว่าจะมีแรงกดดันในเรื่องนี้จากกลุ่มต่าง ๆ แต่การเปลี่ยนแปลงในเรื่องการกระจายอำนาจจากหน้ามือเป็นหลังมือเป็นไปได้ลำบาก การเปลี่ยนแปลงในประเทศไทย มักไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงแบบตอนรากลอนโคนแต่เป็นแบบค่อยเป็นค่อยไปเสียมากกว่า ดังนั้นจึงเป็นไปได้ว่าช่วง 10 ปีข้างหน้า ทางรัฐบาลคงต้องยอมให้มีการกระจายอำนาจเป็นระยะ และเป็นขั้น ๆ ไป ซึ่งจะทำให้ฝ่ายหัวก้าวหน้าไม่พอใจ



### 3) ปัจจัยที่เกื้อกูลการกระจายอำนาจ

แนวโน้มการกดดันให้มีการกระจายอำนาจเป็นผลอันเกิดจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจเข้าไปในภูมิภาคต่าง ๆ ไม่ว่าเป็นการกระตุ้นจากรัฐที่ส่งเสริมการลงทุนในเขต 3 ให้มากขึ้น หรือการขยายตัวของภาคเอกชน ทำให้เกิดความเจริญในภูมิภาคต่าง ๆ ดังนี้

แนวโน้มว่า ในทศวรรษหน้าจะมีคนอาศัยอยู่ในเมืองมากขึ้น เมืองจะขยายมากขึ้น ดังนั้นเขตเมืองใหญ่ ๆ จะมีประชากรมากขึ้น และขยายอาณาเขตมากขึ้น ดังนั้นอาจจะมีเขตชุมชนในเมืองใหญ่ซึ่งมีความเจริญทางเศรษฐกิจมากขึ้นเช่นเชียงใหม่ หาดใหญ่ นครราชสีมา ภูเก็ต นครสวรรค์ และพิษณุโลก เป็นต้น และจะมีแรงกดดันให้มีการปรับปรุงการบริหารในระดับท้องถิ่นและในระดับภูมิภาคเสียใหม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองเช่นนี้ซึ่งเป็นในรูปของเทศบาลอาจไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

ผู้นำท้องถิ่นในเขตเมืองจะเป็นผู้เร่งเร้าให้มีการปรับปรุงการบริหารส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ การขยายตัวทางเศรษฐกิจมีผลให้ผู้นำท้องถิ่นมีความมั่นใจในตัวเองมากขึ้น และเริ่มเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจมากขึ้น

ส่วนในด้านการตื่นตัวของชุมชน ถ้าเป็นชุมชนที่มีความเจริญมาก ๆ ชุมชนอาจมีความตื่นตัวมากขึ้นในเรื่องการกระจายอำนาจ เพราะชุมชนเหล่านี้มีทั้งกลุ่มธุรกิจเอกชนและกลุ่มวิชาการ ซึ่งจะเป็นตัวนำในการเรียกร้องในเรื่องนี้ อย่างไรก็ตาม การตื่นตัวในเขตการท้องถิ่นที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีไม่มากนัก ยกเว้นในเขตที่มีความเจริญมาก ๆ ดังนั้นการที่จะมีการเรียกร้องจากชุมชนมากนักน้อยเพียงใดในเรื่องการกระจายอำนาจขึ้นกับความเจริญของชุมชนเป็นสำคัญ

ปัญหาที่สำคัญคือความไม่แน่นอนว่าจะกระจายอำนาจอะไรบ้าง มากน้อยเพียงใด ระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้างนั้น จะมีอยู่ในช่วงไม่กี่ปีข้างหน้า ความสับสนเช่นนี้อาจมีผลให้เกิดความขัดแย้งในบรรดาพรรคการเมืองได้

#### รูปแบบของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ เป็นเรื่องที่ต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในเรื่องการกระจายอำนาจต้องคำนึงถึงสองนัย และทั้งสองนัยเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงระบบราชการเช่นกัน สองนัยข้างต้นคือจะกระจายอำนาจอะไรให้กับท้องถิ่นบ้าง และที่มาของผู้บริหารในระดับท้องถิ่นจะเป็นอย่างไร

ปัญหาว่าส่วนกลางควรจะมีบทบาทอย่างไร และท้องถิ่นควรจะได้รับมอบอำนาจอะไรมาบ้างนั้น ผู้ที่เห็นว่าส่วนกลางควรมีบทบาทมากขึ้นมักอ้างเหตุผลว่าความเจริญที่ขยายออกไปอยู่ตามจังหวัดที่สำคัญ ๆ ทำให้ปรับปรุงการบริหารงานในระดับจังหวัดมีความยุ่งยากมากขึ้น ความ

ซับซ้อนของปัญหา และต้องมีค่าใช้จ่ายสูงสำหรับความรู้ทางเทคนิคที่ยุ่ยากซับซ้อน จะเป็นเหตุผลให้ส่วนกลางจะต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับงานในระดับจังหวัดมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันผู้ที่เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจ จะเร่งเร้าให้ท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้น ดังนั้น การบริหารส่วนภูมิภาค จึงถูกบีบอยู่ตรงกลางระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น

แนวทางที่เหมาะสมของการกระจายอำนาจ และจัดรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดิน มีแนวโน้มที่จะทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่มากขึ้น ในด้านที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและการดูแลสุขภาพสภาพแวดล้อม งานด้านอนามัย การศึกษาพื้นฐาน การดูแลสุขภาพสิ่งแวดล้อม การรักษาความสะอาด ที่อยู่อาศัย ศิลปวัฒนธรรม ความสงบเรียบร้อย การคมนาคมในพื้นที่ และการบริการสาธารณสุขประเภททั้งหลาย

ราชการส่วนกลางรับผิดชอบงานที่มีความสำคัญต่อส่วนรวมทั้งประเทศทั้งในด้านความมั่นคง การต่างประเทศ ความสงบเรียบร้อย การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น ตลอดจนเป็นผู้วางนโยบายในการบริหารงานของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น เป็นผู้กำกับดูแลงานของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับส่วนกลาง

สำหรับส่วนภูมิภาคมีแนวโน้มลดขนาดลงงานของภูมิภาคควรจะเป็นผู้ประสานงานของส่วนกลางในจังหวัด และเป็นผู้กำกับดูแลงานส่วนท้องถิ่นแทนราชการส่วนกลาง

การจัดรูปแบบราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้ความสำคัญต่อเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้เทศบาลเป็นการบริหารส่วนท้องถิ่นในเขตเมือง ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการบริหารท้องถิ่นในเขตชนบท สำหรับสุขาภิบาลมีแนวโน้มว่าจะได้รับการยกเลิกไป

ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นผู้วางแผนและประสานงานหน่วยงานท้องถิ่นในจังหวัด และดำเนินงานตัวการที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด จัดสร้างทางหลวงจังหวัด หรือการศึกษาในระดับที่สูงกว่า มัธยมศึกษาเป็นต้น เช่น การศึกษาด้านอาชีวะ เป็นต้น

ได้มีนักวิชาการบางท่านเสนอให้ยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค บางคนเสนอให้เปลี่ยนอำเภอเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งข้อเสนอกทั้งสองเป็นไปได้ยากในระยะเวลา 10 ปี ข้างหน้า ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงมีความจำเป็นอยู่ไม่น้อย ส่วนการเปลี่ยนอำเภอเป็นส่วนท้องถิ่น จะมีปัญหาการบริหาร เพราะอำเภอส่วนใหญ่มีทั้งเขตเมืองและชนบทอยู่รวมกัน ได้มีการวิจัยที่สนับสนุนว่าเทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสม<sup>๕</sup> ดังนั้นการปรับปรุงการกระจายอำนาจควรเน้นที่เทศบาลเป็นหลัก

<sup>๕</sup>วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, "รายงานผลการวิจัย เรื่องการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในอนาคตกรณีศึกษาจังหวัดนนทบุรี นครราชสีมา และระนอง" รัฐสภาสาร, ปีที่ 42, ฉบับที่ 11 (พฤศจิกายน 2537).

สำหรับที่มาของผู้บริหารการปกครองท้องถิ่นนั้น การบริหารในระดับจังหวัดจะยังไม่มีปัญหาที่เข้มข้นมากนัก เกี่ยวกับเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงจะยังเป็นปัญหาโต้แย้งกันต่อไป ทำนองเดียวกันกับเรื่องการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อ.บ.จ.) ซึ่งทางกระทรวงมหาดไทยได้เสนอให้มีเลือกตั้งนายกองค์การฯ ทางอ้อม และเรื่องการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีในระบบรัฐสภา ซึ่งมีความขัดแย้งกันในรายละเอียดระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ในอนาคตอันใกล้ การมีนายก อ.บ.จ.มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมคงได้รับการยอมรับ แต่ในระยะยาว การเลือกนายก อ.บ.จ. โดยตรง อาจมีการเรียกร้องขึ้นมาอีกได้

อันที่จริง การเลือกตั้งนายก อ.บ.จ. ทางอ้อม เป็นเรื่องที่เหมาะสม เพราะสอดคล้องกับการปกครองระดับชาติ และในระดับเทศบาล และเป็นการลดความสำคัญของตัวบุคคลลง ให้เป็นการบริหารแบบคณะบุคคลแทน ส่วนการปกครองในแบบเทศบาลนั้นเห็นควรให้คงแบบเดิมไว้ แต่ควรขยายอาณาเขตให้กว้างขึ้นตามความเจริญ และจัดระบบภาษีและรายได้อื่น ๆ เสียใหม่ เพื่อให้เทศบาลมีรายได้มากขึ้น

## การเปลี่ยนแปลงบทบาทของราชการ

### 1. แนวทางการปฏิรูประบบราชการ

แม้ว่าปัญหาที่ประเทศจะต้องเผชิญในอีก 10 ปีข้างหน้ามีจำนวนมากขึ้น และมีความซับซ้อนอย่างมาก แต่ระบบราชการไม่สามารถขยายบทบาทของตนเองออกไปได้ ในอดีต ระบบราชการได้ขยายตัวเป็นอันมาก ในช่วง 2500-2522 คือในช่วง 2510 - 2512 กรมเพิ่มจาก 90 กรม เป็น 113 กรม และต่อมาในปี 2522 กรมเพิ่มเป็น 131 กรม และจากปี 2512 กองเพิ่มเกือบ 1300 กองจาก 800 กองเศษ การขยายตัวเช่นนี้เป็นการสร้างอาณาจักรให้กับตนเองมากกว่าก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

ในสมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ได้ให้แนวทางการปฏิรูประบบราชการไว้ว่าจะต้องลดขนาดและบทบาทลง เพื่อจะได้ปฏิบัติงานที่เหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบราชการจะมีบทบาทเพียงผู้กำกับมากกว่าเป็นผู้ปฏิบัติ ส่วนงานด้านปฏิบัตินั้นให้เอกชนเป็นผู้รับไปดำเนินการ

แนวทางเช่นนี้ได้เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ที่ต้องการให้เอกชนรับเอากิจการของรัฐวิสาหกิจบางอย่างไปทำ ในสมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ดำเนินการให้โรงงานบางอย่างของรัฐวิสาหกิจให้เอกชนเอาไปทำ เช่น โทรศัพท์ ทางด่วนพิเศษ และรถไฟยกกระดับ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากการมีบทบาทมากขึ้นของฝ่ายธุรกิจเอกชนผู้นำทางธุรกิจซึ่งมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น มีแนวโน้มกระตุ้นให้เอกชนเข้ามารับผิดชอบงานของทางราชการ โดยเชื่อว่ามีประสิทธิภาพสูงกว่า ผู้นำเหล่านี้มีความเชื่อว่า ระบบราชการมีการทำงานล่าช้า และไม่

ค่อยมีความคิดริเริ่มงานทางด้านคมนาคมและการสื่อสารจะมีโอกาสมากที่สุดในการมอบให้เอกชนไปดำเนินการ ซึ่งในขณะนี้ได้ดำเนินการไปบ้างแล้ว

ดังนั้น ปัญหาที่จะเผชิญหน้ารัฐบาลในช่วง 10 ปีข้างหน้าคือปัญหาการปฏิรูประบบราชการ จะลดขนาด หรือควบคุมการเจริญเติบโตให้มีประสิทธิภาพได้อย่างไร จะให้เอกชนไปดำเนินการในเรื่องใดบ้าง และการให้เอกชนไปดำเนินการอย่างไรจึงเกิดความเป็นธรรมที่ไม่หากำไรจนเกิดปัญหากับประชาชนผู้ใช้บริการ ปัญหาความเป็นธรรมกับประสิทธิภาพจะเป็นประเด็นที่มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางในการปรับปรุงระบบราชการ<sup>๑</sup>

อันที่จริง ได้มีการศึกษาไว้ไม่น้อยถึงแนวทางการปฏิรูประบบราชการ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ระบบราชการเป็นหน่วยงานใหญ่และมีรากฝังลึกในสังคมไทย และมีวัฒนธรรมและผลประโยชน์ขององค์กรที่แข็งแกร่ง การปฏิรูปจึงไม่ใช่เป็นเรื่องง่าย แม้ว่าจะยอมรับว่าจำเป็นก็ตาม

## 2. การลดขนาดของระบบราชการ

แนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในแผน 8 ซึ่งจะเน้นในเรื่องของการพัฒนาคนนั้น ได้มีการพูดถึงการปฏิรูประบบราชการด้วย โดยต้องการให้ระบบราชการให้มีขนาดเล็ก กระทัดรัด แต่ทันสมัย มีประสิทธิภาพ และลดขนาดกำลังคนภาครัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และเพิ่มในส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังได้มีนโยบายที่จะให้รัฐหรือราชการทำในส่วนที่เอกชนทำไม่ได้ นอกนั้นให้เอกชนทำหมด หรือไม่ก็ให้เอกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานมากขึ้น เช่น การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงมหาดไทยนั้น งานของการทางพิเศษ การเคหะแห่งชาติ การประปาส่วนภูมิภาค การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค มีแนวโน้มจะให้เอกชนเข้าไปดำเนินการมากขึ้น

งานด้านปฏิบัติจะน้อยลง โดยราชการจะเป็นผู้ที่วางนโยบายและกำกับเท่านั้น

ส่วนการปฏิรูปในด้านอื่นๆ นั้น เช่น การให้มีการหมุนเวียนของคนจากภาคเอกชนเข้ามาทำงานในภาครัฐ หรือการปฏิรูปหน่วยงานสำคัญ ๆ เช่น กรมตำรวจ เป็นต้น คงทำได้ไม่มากนักในระยะ 10 ปีข้างหน้า

<sup>๑</sup>อมร รักษาสัตย์, 'การปฏิรูประบบราชการแบบอังกฤษ' วารสารสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 (เมษายน-มิถุนายน 2537), หน้า 1-26.

### การขยายตัวของภาคเอกชน โดยเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs)

ในปี พ.ศ. 2535 ประเทศไทยมีองค์กรเอกชนหลัก ๆ ทั้งสิ้นประมาณ 375 องค์กร ภารกิจหลักขององค์กรเอกชนเหล่านี้จะเน้นเรื่องสิทธิมนุษยชน เรื่องความเป็นธรรม และเรื่องสภาพแวดล้อม<sup>10</sup>

แนวโน้มในอนาคต องค์กรเอกชนเหล่านี้จะมีบทบาททั้งด้านเข้มแข็งขึ้น เนื่องจากมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคม อันเป็นผลให้มีความหลากหลายของปัญหามากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิ่งแวดล้อมที่ติดต่อกัน แหล่งน้ำ และเรื่องความเท่าเทียมกัน รวมทั้งเรื่องสิทธิของเด็ก สตรีและผู้ยากไร้ ปัญหาที่สำคัญคือการแบ่งทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อการอุตสาหกรรม เกษตรกรรม บริการ และการบริโภค ในประเด็นนี้จะมีการขัดแย้งสูง ในขณะเดียวกันหน่วยงานของรัฐในการจัดสรรทรัพยากรก็ดี หรือในการจัดซื้อจัดจ้างก็ดี ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนทั้งหลายได้มีบทบาทในการดำเนินงานของตนมากขึ้น

เท่าที่ผ่านมาในอดีต ทิศนะขององค์กรพัฒนาเอกชนที่นโยบายและทัศนะที่ต้องการลดอำนาจรัฐ และเพิ่มอำนาจให้กับประชาชนหรือที่เรียกกันว่าประชาสังคม (civil society) ได้มีการพูดกันมากถึงสิทธิของประชาคมในการรักษาคุณแลทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเท่ากับเป็นการท้าทายอำนาจของรัฐโดยตรง เพราะรัฐยังคงยึดหลักที่ว่าจะต้องเป็นผู้ดูแลทรัพยากรธรรมชาติ และเป็นผู้แบ่งสรรทรัพยากรเหล่านั้น

ในอนาคต ทิศนะขององค์กรเอกชนในด้านนี้จะชัดเจนขึ้น และจะนำไปสู่การขัดแย้งกับรัฐได้ง่ายกว่าในอดีต ในขณะเดียวกันการตื่นตัวของชุมชนในการดูแลทรัพยากรในอาณาเขตของตนจะมีมากขึ้น เท่ากับเป็นการเสริมบทบาทขององค์กรเอกชนได้อย่างดี และอาจทำให้การขัดแย้งกับรัฐแหลมคมมากขึ้น ดังนั้น สิ่งที่รัฐบาลและระบบราชการจะต้องเผชิญไม่ใช่มาจากพรรคการเมืองในรัฐสภาเท่านั้น และจะมีแรงกดดันจากกลุ่มพลังนอกสภาเหล่านี้ด้วยที่พวกนี้ต้องการให้รัฐหรือระบบราชการยอมรับในบทบาทและสิทธิของชาวบ้านมากขึ้น

ปัญหาที่ต้องคำนึงถึงอีกในอนาคตคือ ปัญหาของผู้ยากไร้และผู้ใช้แรงงานในเมือง ซึ่งมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจในสังคมเมือง และการขยายตัวทางอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมของไทยในบางส่วนกำลังหันมาเป็นแบบใช้เทคโนโลยีมากขึ้น และลดจำนวนคนงานลงในส่วนนี้การดูดซับแรงงานจากภาคเกษตรกรรมอาจช้าลงได้ แต่ไม่สามารถกันคนเหล่านี้ไม่ให้อพยพเข้ามาอยู่ในเมือง เราอาจมีคนในเมืองมากขึ้น มีผู้ว่างงานในเมืองมากขึ้น และท้าทายให้องค์กรเอกชนเข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาเรื่องของชุมชนเมืองมากขึ้นด้วย

<sup>10</sup> สถาบันวิจัยสังคม, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ทำเนียบองค์กรเอกชนเพื่อการพัฒนาเอกชน, 2535.

ส่วนกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ ก็มีฐานอยู่บนชนชั้นกลางจะขยายตัวออกอย่างช้าๆ กลุ่มที่จะมีพลังเข้มแข็งได้แก่ สื่อมวลชน ทั้งโทรทัศน์ วิทยุ และหนังสือพิมพ์ รายการโทรทัศน์ และวิทยุที่มีการสนทนากับผู้ฟังในเรื่องสาธารณประโยชน์ จะมีบทบาทมากขึ้นในการสร้างประชาคมติของชนชั้นกลาง และจะมีผลต่อการดำเนินงานของรัฐ

ประเด็นเรื่องบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน หรือ NGO และความขัดแย้งทางสังคมที่กล่าวมาข้างต้น นักสังคมวิทยาได้วิเคราะห์ว่า ขบวนการ NGO ในประเทศไทยได้เจริญเติบโตมากในระยะสิบห้าปีที่ผ่านมา และมีบทบาทอย่างสำคัญในการกระตุ้นให้ชาวชนบทแสดงออกทางการเมือง เป็นแรงกระตุ้นให้ความต้องการของกลุ่มชนด้อยโอกาสได้รับความสนใจในระดับผู้ตัดสินใจนโยบาย ผู้นำ NGO ทั้งในระดับเมืองและชนบท ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามีความผูกพันอย่างลึกซึ้งกับประเด็นปัญหาทางสังคม<sup>11</sup>

ประเด็นการขัดแย้งที่สำคัญในอนาคตในชนบท เป็นเรื่องของการขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรดังที่ได้กล่าวแล้วในข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องป่าไม้ แหล่งน้ำและที่ดินทำกิน ลักษณะของการขัดแย้งอีกประเภทหนึ่ง คือเกิดจากการสร้างโครงการขนาดใหญ่ซึ่งมักจะมีธุรกิจเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ความขัดแย้งในเรื่องนี้ที่เป็นตัวอย่างอันดีได้แก่ เขื่อนปากมูลซึ่งมี NGO หลายกลุ่มเข้าร่วมด้วย อย่างไรก็ตาม ในอนาคตการมีโครงการเขื่อนขนาดใหญ่เช่นนี้มีน้อยลง จะทำให้ความขัดแย้งเช่นนี้ลดน้อยลงไปด้วย แต่พื้นฐานของความขัดแย้งยังคงอยู่เพราะยังมีความขัดแย้งของความต้องการของชาวบ้านกับความต้องการของรัฐ

สำหรับในเขตเมืองได้มีการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ขึ้น โดยการสนับสนุนของกลุ่ม NGO ที่สำคัญคือในชุมชนแออัดหรือสลัม NGO ได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้มากกว่าเรื่องสหภาพแรงงาน องค์กรเหล่านี้มีขนาดเล็ก และมีสมาชิกที่อาศัยอยู่ข้างเคียงกัน ส่วนจุดมุ่งหมายส่วนมากเป็นเรื่องสวัสดิการและการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาส

จากเหตุการณ์เมื่อเดือนพฤษภาคม 2535 ได้มี NGO ใหม่ ๆ เกิดขึ้นในเขตเมืองใหญ่ซึ่งช่วยกระตุ้นความตื่นตัวในเรื่องการเมืองและสังคมไทย โดยผ่านทางกรอภิปรายและสิ่งพิมพ์ต่างๆ เช่น สมาพันธ์ประชาธิปไตย แนวโน้มของการเกิดกลุ่มในเมืองเช่นนี้คงมีมากขึ้น แต่ความนิยมจะมีมาน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับประเด็นที่ประชาชนในเมืองให้ความสนใจ

<sup>11</sup>William Klausner, "The Thai Middle Class, Life's Fading Distinction", *The Nation Year Book* 1994.

โดยภาพรวมแล้วในอนาคต 10 ปีข้างหน้า ประชาสังคมของไทยจะมีพลังเข้มแข็งขึ้น และมีกลุ่มหลากหลายมากขึ้น ซึ่งอาจมีความต้องการและผลประโยชน์ที่แตกต่างกันออกไป เช่น ระหว่างกลุ่มชนชั้นกลางกับผู้ยากไร้ในเมือง เป็นต้น ซึ่งจะมีผลต่อระบบการเมือง และสร้างความยุ่งยากให้กับรัฐบาลในการตอบสนองความต้องการของกลุ่มเหล่านี้

### หลักประโยชน์สาธารณะและประสิทธิภาพในการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองดังกล่าวข้างต้น หากจะมีการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นในระบบใดก็ตาม การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ควรเริ่มต้นด้วยการกำหนดนโยบายและภารกิจต่าง ๆ ให้ชัดเจน ทั้งในระดับรัฐบาล ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น และไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน ซึ่งบางส่วนของกล่าวถึงนี้อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของจังหวัด แต่เป็นประเด็นที่แต่ละระดับชั้นต้องตระหนักถึงสภาพการณ์นี้ร่วมกัน จึงขอล่าวถึงด้วยในที่นี้

การพิจารณาในการกำหนดนโยบาย โครงการ และแผนงานที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย พึงพิจารณาหลักการสำคัญ 2 ประการร่วมกัน คือ<sup>12</sup>

1. หลักผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) และ
2. หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (management efficiency)

#### 1. หลักผลประโยชน์สาธารณะ

หลักประโยชน์สาธารณะ ถือว่ากิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ภายในท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่มีผลทั้งในทางบวกและทางลบต่อผู้คนในท้องถิ่นอื่น ๆ หรือที่เรียกกันในภาษาเศรษฐศาสตร์ว่า ไม่มี "ผลที่กระเซ็นออกมา" (spillover effects) ใด ๆ แล้ว ก็ให้ถือว่ากิจกรรมนั้นเป็นภาระหน้าที่ของท้องถิ่น แต่ถ้ากิจกรรมใด เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติ โดยส่วนรวม หรือเป็นกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของผู้คนในหลายพื้นที่ (หลายท้องถิ่น) ก็ให้ถือว่าเป็นกิจกรรมของรัฐบาลระดับชาติ หรือส่วนกลาง เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถทำกิจกรรมเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่ หรือถึงแม้ทำได้ก็อาจจะทำให้เกิดปัญหาขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างชุมชนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ การประสานผลประโยชน์และการรักษาความเป็นธรรมในสังคมเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในระดับชาติโดยตรง

<sup>12</sup>จรัส สุวรรณมาลา, 'การกระจายอำนาจ', รัฐสภาสาร, ปีที่ 42, ฉบับที่ 11, (พฤศจิกายน 2527).

## 2. หลักประสิทธิภาพ

หลักประสิทธิภาพนั้นถือว่าการจัดทำกิจกรรมใด ๆ ต้องประหยัด หากสามารถใช้เงินน้อยที่สุดทำให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนและสิ่งแวดล้อมได้สูงสุดก็ถือว่าเป็นการประหยัด หรือเป็นการประกอบกิจการอย่างมีประสิทธิภาพ กิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะคือการให้บริการสาธารณะ ที่ทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า public goods นั้น มักจะมีลักษณะแตกต่างจากสินค้าและบริการอื่น ๆ คือมีต้นทุนคงที่ในสัดส่วนที่สูง มีต้นทุนแปรผันต่อหน่วยของการให้บริการต่ำ และในบางกรณีอาจไม่มีต้นทุนแปรผันเลย การบริการสาธารณะบางประเภทจะต้องมีผู้ใช้บริการมาก ๆ หรือเป็นชุมชนขนาดใหญ่พอสมควรจึงจะประหยัดต้นทุน ถ้าเป็นชุมชนขนาดเล็กก็อาจต้องผลิตบริการร่วมกัน เพื่อทำให้เกิดการประหยัดและสามารถใช้ประโยชน์จากบริการนั้น ๆ ได้อย่างเต็มที่ กิจการสาธารณะบางประเภท เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท์ ฯลฯ ต้องผลิตให้คนทั้งประเทศใช้บริการจึงจะประหยัด คู่กับการลงทุน และมีประสิทธิภาพในการจัดการ ในกรณีเช่นนี้ กิจกรรมดังกล่าวควรเป็นการดำเนินการของหน่วยงานระดับชาติ

## 3. หลักผลประโยชน์สาธารณะและหลักประสิทธิภาพ

หากพิจารณาตามหลักผลประโยชน์สาธารณะแล้วอาจกล่าวได้ว่า บริการสาธารณะที่เป็นผลประโยชน์ของชุมชนแต่ละแห่งโดยเฉพาะและไม่มีผลกระทบทางด้านลบต่อชุมชนอื่น ๆ มีหลายประเภท อาทิ การจัดให้มีไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ เก็บและทำลายขยะมูลฝอย การจัดให้มีและบำรุงรักษาระบบน้ำเสีย การศึกษาขั้นมูลฐาน การบริการสาธารณสุขมูลฐาน ถนน การรักษาความปลอดภัย การควบคุมมลพิษและการบำรุงรักษาสีสิ่งแวดล้อมในชุมชน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามหลักประสิทธิภาพแล้ว ท้องถิ่นเองอาจจะไม่สามารถจัดการผลิต และดำเนินการได้ทั้งหมด หรือไม่มีความจำเป็นที่จะดำเนินการเองทั้งหมด จึงควรที่จะพิจารณาเลือกวิธีการผลิตและจัดหา (production and provision) บริการสาธารณะดังกล่าวได้ในหลายลักษณะ ดังต่อไปนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นผลิตบริการสาธารณะเองภายในชุมชน หรือร่วมกับชุมชนอื่น ๆ ที่อยู่ใกล้เคียง เช่น บริการจัดเก็บและทำลายขยะมูลฝอย ระบบระบายน้ำ น้ำเสีย การบรรเทาสาธารณภัย การจราจรและการจัดระบบขนส่งมวลชนภายในชุมชน การบำรุงรักษาถนนหนทาง การประปา ป่า สวนสาธารณะ เป็นต้น

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดผลิตและบริการภายใต้มาตรฐานและการสนับสนุนของรัฐบาลระดับชาติ เช่น การควบคุมมลพิษ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะบริการเหล่านี้เป็นรากฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และส่งผลต่อผลประโยชน์ของประเทศทั้งในระยะสั้นและระยะยาว จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการบริหาร และการจัดการภายใต้มาตรฐานระดับชาติเท่านั้น



3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นร่วมลงทุนกับรัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน กิจกรรมประเภทนี้ส่วนมากได้แก่สาธารณูปโภคพื้นฐานต่าง ๆ เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท การเคหะชุมชน ฯลฯ กิจกรรมเหล่านี้ต้องทำขนาดใหญ่จึงจะประหยัด จึงจำเป็นต้องจัดทำในลักษณะ pool-down services ในระดับชาติ หรืออย่างน้อยในระดับภูมิภาค จากการผลการวิจัยระบุว่า รัฐวิสาหกิจในระดับชาติเป็นผู้ลงทุนในกิจการสาธารณูปโภคในชุมชนต่าง ๆ มากกว่าร้อยละ 70 อย่างไรก็ตาม ในอนาคตชุมชนต้องมีบทบาทในการเข้ามีส่วนร่วมหรือให้ความเห็นชอบในการการบริหารและการจัดการในบริการสาธารณะเหล่านี้มากขึ้นกว่าเดิม

### ภารกิจของรัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่น

#### 1. ภารกิจของรัฐบาลระดับชาติ

ภารกิจของรัฐบาลในระดับชาติ มีภารกิจหลักในการกำหนดนโยบายและมาตรฐานของผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมีอยู่อย่างมากมาย ดังต่อไปนี้

1. ภารกิจที่เป็นการผลิตผลประโยชน์สาธารณะพื้นฐาน เช่น การป้องกันประเทศ การเมืองระหว่างประเทศ การดำเนินการทางเศรษฐกิจ ระบบการเงินการคลังของประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวม การกระจายรายได้และความเท่าเทียมกันระหว่างภูมิภาค และระหว่างกลุ่มบุคคล การให้หลักประกันสิทธิพื้นฐานของประชาชน ฯลฯ

2. ภารกิจในเชิงการควบคุม การพัฒนา และการให้บริการ เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยว การพัฒนาภูมิภาค การจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติในระดับภูมิภาค เช่น การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม ป่าไม้ แหล่งน้ำ และการจัดการประเภท pool-down services ทั้งหมด เช่น การจัดตั้งมหาวิทยาลัย โรงพยาบาล เป็นต้น

3) ภารกิจด้านการส่งเสริมสนับสนุนแก่ท้องถิ่นและชุมชน ในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลระดับชาตินั้น นอกจากจะสามารถจัดทำได้เองโดยตรงแล้ว ยังอาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นทำกิจกรรมบางประเภทตามนโยบายของรัฐบาลกลางก็ได้ โดยอาจให้มาตรการเงินอุดหนุน การให้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิค บุคลากร หรือแม้กระทั่งการสั่งการโดยตรงก็ได้ เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ใช่รัฐอิสระ หากแต่เป็นองค์กรของรัฐภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง (กล่าวคือ รัฐบาลกลางเป็นผู้ออกกฎหมายจัดตั้ง ควบคุม ตรวจสอบให้การปฏิบัติหน้าที่อยู่ในกรอบของกฎหมาย และสามารถเข้าแทรกแซงได้เมื่อจำเป็น)

โดยสรุปแล้ว รัฐบาลระดับชาติควรมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของประเทศชาติโดยส่วนรวม (ไม่ใช่เป็นนักการเมืองระดับชาติแต่ไปเล่นการเมืองระดับท้องถิ่นอย่างที่ป็นอยู่ในปัจจุบัน) กระทรวงทบวงกรม ซึ่งเป็นหน่วยราชการระดับชาติควรทำหน้าที่กำหนดแผนทิศทางและการปฏิบัติการในระดับท้องถิ่น และจัดทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระดับภูมิภาคการ

ควบคุมจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ การจัดบริการ pool-down services บางประเภท ในขณะที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยจัดบริการที่จำเป็นพื้นฐานของชุมชน

## 2. การกิจของท้องถิ่นและชุมชน

ในปัจจุบัน โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นมี 5 รูปแบบ คือ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งเป็นรูปแบบทั่วไป 3 แบบ คือ เทศบาล สุขาภิบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษอีก 2 แบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ในอนาคต หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะแปรสภาพไปเป็น 2 แบบ หรือ 2 ระดับคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชน ซึ่งอาจแบ่งออกเป็นประเภทชุมชนเมือง ได้แก่ เทศบาล (ส่วนสุขาภิบาลน่าจะยกเลิกไป) และชุมชนชนบท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล และหน่วยการปกครองระดับจังหวัด เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในแนวโน้มของพัฒนาการดังกล่าว ระบบการบริหารราชการแผ่นดินจะมีขนาดเล็กลงและมีความซับซ้อนน้อยกว่าเดิม ไม่มีการปฏิบัติภารกิจที่ซ้ำซ้อน ซึ่งจะมีศักยภาพในการปรับตัวและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมภายนอกได้รวดเร็ว แม่นยำ และสามารถบริหารและจัดการผลประโยชน์สาธารณะให้แก่ชุมชนและประเทศชาติ (public accountability) ได้สูงกว่าเดิมมาก

## 3. การกิจของราชการส่วนภูมิภาค

ในกระบวนการกระจายอำนาจ จังหวัดจะเป็นหน่วยงานที่เป็นตัวแทนกระทรวงทบวงกรมในระดับภูมิภาค โดยจะได้รับมอบอำนาจหน้าที่ในการวางแผน การบริหารงบประมาณ และการบุคลากรที่เกี่ยวข้อง เป็นเสมือนเพียงองค์กรบนกับล่าง และจะต้องลดบทบาทในเชิงปฏิบัติลงไปเป็นลำดับ โดยที่การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเพิ่มศักยภาพและภารกิจในการปฏิบัติมากขึ้น

## 4. การเปลี่ยนแปลงในระยะการเปลี่ยนผ่านจากเดิม

การเปลี่ยนแปลงในกระบวนการกระจายอำนาจที่กล่าวไว้ข้างต้นนั้น บรรดากระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในส่วนกลางจะต้องปรับเปลี่ยนภารกิจหลักจากการเป็นหน่วยปฏิบัติงานและให้บริการมาเป็นหน่วยงานด้านนโยบายและวิชาการเป็นหลัก และถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ด้านการปฏิบัติการและบริการไปให้ท้องถิ่นดำเนินการแทน เว้นแต่จะมีการกิจด้านปฏิบัติการและบริการบางประเภทที่เป็นหน้าที่ของรัฐบาลในระดับชาติเท่านั้นที่ยังคงเหลือไว้ให้หน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง

เมื่อปรับภารกิจหลัก ก็ต้องปรับโครงสร้างการบริหาร ให้สนองตอบภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ระบบบริหารราชการแผ่นดินแบบใหม่จะมีเพียง 2 ระดับเท่านั้นคือ การบริหารราช-

การในส่วนกลาง (ของรัฐบาลระดับชาติ) และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ของรัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ) ส่วนราชการของรัฐบาลในระดับในระดับชาติจะมีขนาดเล็ก และ มีทักษะด้านวิชาการและการกำหนดนโยบายกลยุทธ์ระดับมหภาคสูง ในขณะที่หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นนโยบายหลักในระดับชาติไปปฏิบัติ นอกจากนั้น หน่วยราชการส่วนกลางจะมีภารกิจหลักในการประเมินผลการดำเนินนโยบายของท้องถิ่น และทำหน้าที่เป็น “พี่เลี้ยง” ของหน่วยราชการระดับท้องถิ่น ในทางวิชาการ และอื่น ๆ ตามความเหมาะสม

การปรับเปลี่ยนประกอบด้วย 2 ขั้นตอนหลักคือ

1. การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากหน่วยราชการในส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค และ
2. การกระจายอำนาจจากหน่วยราชการส่วนภูมิภาคสู่ท้องถิ่น

ในขั้นตอนแรกนั้น จะเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากกระทรวงทบวงกรมในส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นจังหวัดในปัจจุบัน การถ่ายโอนอำนาจดังกล่าวนี้อาจกระทำได้โดยการมอบอำนาจหน้าที่ด้านการวางแผน การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดบริการและการปฏิบัติการในพื้นที่ลงไปให้บริหารงานบุคคล ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดบริการและการปฏิบัติการในพื้นที่ ลงไปให้หน่วยงานระดับจังหวัด พร้อมกันนั้นก็พัฒนาศักยภาพของส่วนราชการระดับภูมิภาคให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจที่จะลงมาสู่ภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในการนี้ อาจจำเป็นต้องจัดระบบการบริหารในระดับภูมิภาคให้มีเอกภาพ และสนองตอบปัญหาของชุมชนในจังหวัดนั้น ๆ เป็นหลักสำคัญ (ไม่ใช่เพื่อสนองตอบความต้องการของหน่วยราชการ ในส่วนกลางเป็นหลักอย่างที่เป็นอย่างในปัจจุบัน)

จุดมุ่งหมายหลักของการปรับเปลี่ยนในขั้นตอนแรกนี้อยู่ที่การถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางลงมาสู่ส่วนภูมิภาคซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับหน่วยปฏิบัติการและจัดบริการมากขึ้นระดับหนึ่ง การให้คงหน่วยราชการส่วนภูมิภาคไว้ในขั้นนี้ นับว่ามีความสำคัญมาก เพราะจะทำให้การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ด้านการวางแผน การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณจากกรมต่าง ๆ ในส่วนกลางลงไปสู่หน่วยราชการระดับจังหวัดที่สังกัดกรมเดียวกันเป็นไปด้วยความราบรื่น โดยผ่านระบบการบังคับบัญชาตามสายงานที่มีอยู่แล้ว

อนึ่ง หน่วยราชการในส่วนกลางบางแห่งอาจสามารถถ่ายโอนอำนาจหน้าที่งบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดบริการบางประเภทลงไปสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยตรงก็ได้ ถ้าหากกิจกรรมนั้น ๆ เป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชนย่อยและอยู่ในวิสัยที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถรับไปดำเนินการได้ทันที การถ่ายโอนอำนาจในส่วนนี้ควรต้องดำเนินการไปพร้อม ๆ กับการพัฒนาศักยภาพด้านการบริหารของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถรองรับการโอนภารกิจ ต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในขั้นตอนที่สอง เมื่อจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชนย่อยต่าง ๆ ได้พัฒนาศักยภาพด้านการบริหารจนพร้อมที่จะรองรับการกระจายอำนาจในระดับหนึ่งแล้วในขั้นต่อไปจะเป็นการจัดสรรอำนาจหน้าที่ของจังหวัด (ซึ่งดำเนินกิจกรรมในฐานะหน่วยราชการส่วนภูมิภาค) ให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับต่าง ๆ และในขั้นตอนเดียวกันนี้ก็จะจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดขึ้น ในขณะที่ "จังหวัด" ในฐานะหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคเดิมต้องสลายตัวไป ดังนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมารองรับการกระจายอำนาจในขั้นนี้จึงมี 2 ประเภทเท่านั้นคือ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชนย่อยต่าง ๆ

### การคลังท้องถิ่น : แบ่งงาน แบ่งเงิน

หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะทำกิจกรรมที่รับผิดชอบได้ต้องมีบุคลากร งบประมาณและเทคนิคการจัดการ (เรียกกันตามหลักการบริหารว่า "3 Ms" คือ man money และ management) ที่ดีและเพียงพอ มีผู้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ปัจจุบันนี้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงน้อยนิดลำพังแต่ใช้จ่ายเป็นเงินเดือนพนักงานท้องถิ่น กับจัดทำกิจกรรมเล็กๆ น้อยๆ ก็หมดแล้ว ดังนั้นข้อเสนอที่จะให้ท้องถิ่นจัดบริการพื้นฐานอื่น ๆ ซึ่งขณะนี้รัฐบาลกลางจัดทำอยู่เป็นส่วนใหญ่ นั้นไม่น่าจะเป็นไปได้ ยิ่งเมื่อพิจารณาด้านบุคลากรในระบบราชการของท้องถิ่นก็ยิ่งน่าเป็นห่วง เพราะขาดแคลนทั้งปริมาณและคุณภาพ มีแต่คนที่ท้องถิ่นจ่ายเงินเดือนให้ แต่จะหาคนที่รักและอุทิศตัวให้กับท้องถิ่นจริง ๆ ไม่ค่อยมี บุคลากรเหล่านั้นกลับไปสวมักดิ์ต่อกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย เพราะเป็นหน่วยบริหารงานบุคคลกลางของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

หลายคนเป็นกังวลว่า ถ้ากระจายอำนาจหน้าที่ไปให้ท้องถิ่นจริง ๆ อย่างที่ว่าเป็นแล้ว รัฐบาลในส่วนกลางคงต้องมีภาระการใช้จ่ายเงินมากขึ้นอีกหลายเท่าตัว เพราะต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีกจำนวนมาก เพื่อให้พอกับความจำเป็นในการใช้จ่ายจัดทำกิจกรรมของท้องถิ่น หรือไม่เช่นนั้น ท้องถิ่นก็คงจะไปเก็บภาษีเอาจากผู้คนในท้องถิ่นมากขึ้น แล้วก็ไม่มีใครแน่ใจว่าเงินที่ท้องถิ่นเก็บภาษีมาได้เองหรือได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลในส่วนกลางจะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อการให้บริการประชาชนมากน้อยเพียงใดก็เห็น ๆ ในปัจจุบันรายจ่ายส่วนใหญ่ของท้องถิ่นนั้นมักจะจ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการพนักงานท้องถิ่น หรือที่เรียกกันว่า เป็นรายจ่ายประเภทเพิ่ม "ไขมัน" เป็นส่วนใหญ่ ไม่ค่อยได้ใช้ในการพัฒนาบริการเพื่อท้องถิ่นจริง ๆ มากนัก

ข้อกังวลทั้งหลายทั้งปวงนี้มีส่วนจริงอยู่มากพอสมควร อย่างไรก็ตาม ความกังวลเหล่านี้ มักจะตั้งอยู่บนความเชื่อหรือแนวความคิดที่ติดกรอบการมองระบบการบริหารงานคลังภาครัฐที่เป็นอยู่ในขณะ ซึ่งมีประเด็นสำคัญ 2 ประการ ดังนี้<sup>14</sup>

ประการแรก มีนักวิเคราะห์การเงินการคลังภาครัฐหลายคนยึดถือแนวความคิดที่ว่า รัฐบาลระดับใด (รัฐบาลระดับชาติ- รัฐบาลท้องถิ่น) เก็บภาษีอากรได้เท่าใดก็ให้ถือเป็นรายได้ของรัฐบาลระดับนั้น เช่น รัฐบาลระดับชาติเก็บภาษีศุลกากร ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ฯลฯ ก็ถือว่าเป็นรายได้ของรัฐบาลระดับชาติ และไม่ใช้ของรัฐบาลท้องถิ่น (เข้าทำนองของใครของมัน) ฉะนั้น ถ้าท้องถิ่นจะจัดทำกิจกรรมอะไรก็ตาม ต้องการเงินมาใช้เอง (คือต้องเก็บภาษีมาใช้จ่ายเอาเอง) จะหวังพึ่งเงินภาษีที่รัฐบาลกลางเก็บย่อมไม่ถูกต้อง

เรื่องนี้นับว่าเป็นความเข้าใจผิดในหลักการบริหารงานคลังภาครัฐอย่างยิ่ง ก่อนอื่นควรแยกเรื่องการกระจายอำนาจทางการเมืองและการบริการออกจากเรื่องการบริหารการจัดเก็บภาษีให้ชัดเจน เพราะสองเรื่องนี้ไม่จำเป็นต้องไปด้วยกันได้ในทุกกรณีในการวางระบบการบริหารการจัดเก็บภาษี หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การแบ่งหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นนั้น จะต้องคำนึงถึงความสะดวก ความเป็นธรรม ความประหยัดและมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี นอกจากนี้ ภาษีบางประเภทยังอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจในระดับมหภาคในขณะที่เป็นเครื่องมือหารายได้เข้ารัฐไปพร้อม ๆ กัน ดังนั้น ภาษีบางชนิดจึงต้องให้รัฐบาลระดับชาติเป็นผู้จัดเก็บ รัฐบาลระดับท้องถิ่นเก็บไม่ได้ เพราะจะเกิดความยุ่งยากและมีปัญหาหลายอย่างตามมา ในทำนองเดียวกันก็อาจมีภาษีบางประเภทที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้ผลดีกว่า ประหยัดกว่า และถูกต้องมากกว่าให้รัฐบาลกลางจัดเก็บ

แต่เงินที่ได้จากการเก็บภาษีอากรทั่วไป (general tax) ไม่ว่ารัฐบาลระดับใดเป็นผู้จัดเก็บ ควรถือเป็นรายได้ของรัฐทั้งสิ้น เงินเหล่านี้มาจากแหล่งเดียวกัน คือจากประชาชนผู้รับภาระภาษีทั้งปวง ส่วนประเด็นที่ว่ารัฐบาลระดับไหนควรมีสติที่จะใช้เงินเหล่านี้มากน้อยเท่าใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับภารกิจของรัฐบาลระดับไหนควรมีสติที่จะใช้เงินเหล่านี้มากน้อยเท่าใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับภารกิจของรัฐบาลแต่ละระดับ ที่ไหนมีภารกิจมากก็ต้องใช้เงินมากตามสัดส่วนที่จำเป็น จะมาถือสิทธิเอาว่าใครเก็บมากก็เป็นเจ้าของเงินและมีสิทธิใช้เงินเพียงผู้เดียวย่อมไม่ถูกต้อง

<sup>14</sup>เรื่องเดียวกัน, 2527.

อย่างไรก็ตาม โดยประเพณีปฏิบัติในนานาประเทศนั้น ภาษีท้องถิ่นจัดเก็บได้มักจะให้เป็นรายได้ของท้องถิ่นนั้น ๆ เพราะเมื่อท้องถิ่นจัดเก็บภาษีส่วนนี้เองก็สามารถวางแผนการเงินการคลังของท้องถิ่นได้ทั้งระบบ (ทั้งด้านรายได้และรายจ่าย) แต่ก็อาจเป็นไปได้ว่าท้องถิ่นอาจต้องดึงรายได้จากภายนอก (เช่นจากเงินภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บ เงินกู้เงินร่วมลงทุน ฯลฯ เป็นต้น) เข้ามาใช้จ่ายจัดทำกิจกรรมของท้องถิ่นด้วยก็ได้ ถ้าหากท้องถิ่นมีกิจกรรมมากและต้องใช้เงินงบประมาณสูง ในทางตรงกันข้าม ท้องถิ่นที่สามารถเก็บภาษีได้มากเกินความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายก็สามารถส่งเงินไปให้รัฐบาลกลางได้เช่นเดียวกัน เรื่องทำนองนี้เกิดขึ้นในบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น เป็นต้น

นอกจากนั้น รัฐบาลท้องถิ่นในบางประเทศอาจเก็บภาษีบางประเภทเป็นการพิเศษ (special tax) เช่นเก็บภาษีบางประเภทในอัตราสูงกว่าท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเก็บภาษีชนิดใหม่ในบางช่วงเวลาหรืออาจจะเก็บเป็นการถาวรก็ได้ รายได้จาก 'ภาษีท้องถิ่น' เหล่านี้ย่อมถือเป็นรายได้เฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ และถือว่าเป็นความเสียสละของผู้คนในชุมชนนั้น ๆ ที่ต้องการให้ท้องถิ่นพัฒนาหรือจัดบริการบางประเภทดีหรือมีคุณภาพสูงกว่าท้องถิ่นอื่น ๆ จะเอาไปรวมเข้าเป็นรายได้ของรัฐส่วนรวมไม่ได้อีกประการหนึ่งมีความเชื่อกันว่า การกระจายอำนาจในปัจจุบันนี้ติดขัดอยู่ที่เรื่องเงินเพียงตัวเดียว ถ้ารัฐบาลระดับชาติจัดสรรเงินอุดหนุนไปให้ท้องถิ่นในจำนวนมากพอ หรือถ้ารัฐบาลท้องถิ่นสามารถหารายได้มาใช้จ่ายอย่างเพียงพอแล้ว ทุกอย่างก็จะค่อย ๆ ดีขึ้นไปเอง ประเด็นนี้มีข้อพิจารณาว่า เงินอาจไม่ใช่เรื่องหลักของปัญหาการกระจายอำนาจในประเทศไทย ถึงแม้ใครต่อใครที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อมกับการปกครองท้องถิ่นมักจะให้ความเห็นโดยสรุปตรงกันว่า ท้องถิ่นขาดเงินและต้องการรายได้เพิ่มมากกว่านี้อีกไม่น้อยกว่าสามเท่าตัว (ความจริงหน่วยราชการอื่น ๆ ก็บอกว่างบประมาณไม่พอเช่นเดียวกัน) แต่การมองว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่สามารถทำงานได้เพราะขาดเงินดังที่ว่ากันนั้นอาจจะเป็นวิธีการมองปัญหาที่ง่ายเกินไป (oversimplified) จนอาจเป็นสาเหตุให้เกิดการสำคัญผิดในตัวปัญหาและอาจนำไปสู่การค้นหาวិธีการแก้ปัญหาที่ผิด ๆ ต่อไปได้

หากพิจารณาดตามหลักหรือทฤษฎีการบริหารแล้ว ปัญหาการกระจายอำนาจเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ไม่ใช่ปัญหาทางการเงินการคลัง ทฤษฎีการบริหารสอนให้ 'แบ่งงานกันก่อนแบ่งเงิน' เสมอ กล่าวคือต้องจัดองค์การ กำหนดภารกิจกันให้เสร็จเรียบร้อยว่าใครจะทำอะไร แล้วค่อยพูดกันต่อไปว่าใคร (หน่วยงานไหน) จะต้องใช้เงิน ใช้คนและทรัพยากรอื่น ๆ จำนวนเท่าไร จากนั้นจึงคิดถึงวิธีการหาเงินและการจัดการด้านการเงินการคลังในลำดับต่อมา ถ้าเกิดปัญหาเงินไม่พอจ่าย (ขาดเงิน) ก็ต้องแก้ปัญหาโดยการเพิ่มวงเงินลงทุนหรือเงินหมุนเวียน สุดแล้วแต่กรณี

ดังนั้น ถ้าจะสรุปสั้น ๆ ก็คือว่า การแก้ปัญหาเรื่องกระจายอำนาจของไทยควรจะเริ่มต้นด้วยการจัดแบ่งภารกิจ โครงสร้างและหน้าที่ระหว่างรัฐบาลระดับชาติกับรัฐบาลท้องถิ่นให้ชัดเจนเสียก่อนเป็นลำดับแรก จากนั้นจึงค่อยไปจัดการเรื่องระบบการเงินการคลังในลำดับต่อมาการเริ่มต้นด้วยการแบ่งเงินกันก่อนแบ่งงานย่อมไม่ถูกหลักการบริหาร หากจะเลือกใช้วิธีนี้ก็คงจะเป็นไปเช่นเดียวกับการปรับปรุงส่วนราชการที่ผ่าน ๆ มา คือหน่วยงานต่าง ๆ ในภาครัฐ (จะเป็นหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยราชการของรัฐบาลกลางก็ตามที่) ขยายตัวเติบโตออกไปตามกำลังเงินที่อัดฉีดเข้าไป และก่อให้เกิดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ มากขึ้นเป็นลำดับ

เมื่อได้แบ่งงาน-แบ่งเงินกันแล้ว จึงค่อยตรวจสอบดูว่าภาครัฐบาลยังมีปัญหารายได้ไม่พอจ่ายอีกหรือไม่ ถ้าจะมองจากรอบศักยภาพทางการคลังภาครัฐในปัจจุบันนี้ อาจจะพอคาดการณ์ได้ว่าไม่น่าจะมีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น เพราะทราบกันดีอยู่ทั่วไปว่ารัฐบาลระดับชาติมีรายได้เหลือจ่ายอยู่ปีละไม่น้อย ในขณะที่รัฐบาลท้องถิ่นที่ไม่มีเงินจ่ายและรัฐบาลกลางก็ไม่ยอมแบ่งเงินให้ท้องถิ่นใช้เพราะยังยึดถือประเพณีความเชื่อที่ผิด ๆ กันอยู่ว่าใครหาเงินมาได้ก็เป็นของผู้ นั้น ถือกรรมสิทธิ์ในรายได้นั้นแต่ผู้เดียว ดังนั้นจึงควรจะเริ่มต้นปรับโลกทัศน์กันเสียใหม่ว่า เงินภาษีอากรที่ช่วยกันจัดเก็บมานั้นเป็นของรัฐโดยส่วนรวม ต้องนำมาจัดสรรให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นตามภารกิจที่ต้องรับผิดชอบ หากได้ดำเนินการเช่นนี้แล้ว ก็อาจพบว่ารัฐบาลไม่ได้มีปัญหาเรื่องการเงินการคลังแต่ประการใดเลยก็เป็นได้ นอกจากนั้น อานิสงส์ของการแบ่งงานกันจัดโครงสร้างหน้าที่กันใหม่นี้อาจจะช่วยขจัดการทำงานที่ซ้ำซ้อน และจะช่วยประหยัดเงินงบประมาณได้จำนวนมากอีกด้วย.

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย