

ความนำ

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย แบ่งเป็น การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารราชการส่วนกลาง เป็นการบริหารราชการแบบรวมอำนาจ (Centralization) ประกอบไปด้วยรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่บริหารประเทศโดยการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ มีอำนาจและใช้อำนาจเพื่อการบริหารและจัดการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด มีกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งถือเป็นกลไกของรัฐบาลทำหน้าที่นำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จะเป็นการบริหารราชการตามระบบแบ่งอำนาจ (Deconcentration) โดยรับมอบหมายภารกิจและอำนาจหน้าที่บางอย่างจากราชการส่วนกลางเพื่อนำไปปฏิบัติในพื้นที่ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยในสังคม มีจังหวัด/อำเภอเป็นหน่วยปฏิบัติในระดับภูมิภาค มีตำบล และหมู่บ้านเป็นหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการบริหารจัดการตามระบบกระจายอำนาจ (Decentralization) จากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่างๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยเฉพาะหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลสุขภาพพลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและการบริการสาธารณะมีพื้นที่รับผิดชอบที่แน่นอน มีผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจจะได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นมีข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ และมีงบประมาณของตนเอง

แนวทางการจัดโครงสร้างการบริหารราชการโดยเฉพาะการบริหารราชการส่วนภูมิภาคดังกล่าว จะเน้นหลักการดำเนินบทบาท ภารกิจที่จำเป็นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในส่วนที่ราชการส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติได้ และเป้าหมายสุดท้าย คือ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ดังนั้น การจัดความสัมพันธ์ของอำนาจทางการบริหารราชการระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จึงต้องมีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน แต่สนับสนุนเชื่อมโยงและเกื้อกูลกัน มีการกำหนด

บทบาทและพันธกิจที่ชัดเจน เพื่อสร้างประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการให้บริการ สาธารณะและการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ อันเป็นหลักการตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบราชการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๑. ความสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค จะมีบทบาทสำคัญต่อการให้บริการ ประชาชนและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่ในฐานะเป็น ตัวแทนส่วนกลางในการปฏิบัติงานที่ใกล้ชิดกับประชาชน และเพื่อประโยชน์ต่อการ บริหารราชการที่จะพึงมีต่อประเทศในอนาคต ดังนี้

๑) รักษาและพัฒนาการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ (Competitiveness) และการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่ โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา (Citizen Centered)

๒) เชื่อมโยงในเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วน ท้องถิ่น โดยการสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการสนับสนุนในยุทธศาสตร์ชาติ

๓) เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคส่วนต่าง ๆ รวมทั้งการบูรณาการเพื่อ เชื่อมโยงการทำงาน และประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ (องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น/ประชาชน/องค์กรภาคประชาชน/ประชาคม)

๔) การให้บริการที่รัฐต้องดำเนินการ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ สามารถปฏิบัติได้

๕) ประสานการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด (คน เงิน เทคโนโลยีสารสนเทศ และวัสดุอุปกรณ์)

๒. สภาพการณ์ในปัจจุบันและสภาพปัญหาของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การจัดโครงสร้างส่วนราชการที่ไปปฏิบัติงานในพื้นที่ภูมิภาค (จังหวัดและ อำเภอ) ในปัจจุบันได้มีการกำหนดเป็น ๒ รูปแบบ คือ (๑) เป็นส่วนราชการที่เป็น ราชการบริหารส่วนกลางแต่ไปตั้งอยู่ในจังหวัดและ/หรืออำเภอ และ (๒) เป็นส่วน ราชการที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยการจัดส่วนราชการตาม (๑) มีการ กำหนดไว้เป็นจำนวนมากทั้งที่ปรากฏในกฎกระทรวงและไม่ปรากฏในกฎกระทรวง ซึ่ง จากการสำรวจล่าสุดพบว่าส่วนราชการระดับกรมทั้งหมด ได้กำหนดหน่วยงานที่เป็น

ส่วนกลางไปตั้งในภูมิภาครวม ๖,๐๒๐ หน่วยงาน (เป็นส่วนราชการที่ปรากฏใน

กฎกระทรวง ๓๒๕ ส่วนราชการ และไม่ปรากฏในกฎกระทรวง ๕,๖๙๕ (หน่วยงาน) และมีการกำหนดส่วนราชการที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในระดับจังหวัด ๒,๐๓๒ ส่วนราชการ และระดับอำเภอ ๕,๖๖๕ ส่วนราชการ (รายละเอียดจำนวนส่วนราชการในภูมิภาค ปรากฏในภาคผนวก ๑)

การจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางแต่ไปตั้งอยู่ในจังหวัด และ/หรืออำเภอ เป็นจำนวนมากดังกล่าวข้างต้น เป็นผลให้การบริหารจัดการและการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ภูมิภาคจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดแต่เพียงผู้เดียว ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของระบบการบริหารซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง นอกจากนั้นแล้วพบว่ายังมีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการในภูมิภาคอีกหลายประการ ได้แก่

๑) ปัญหาพื้นฐานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีมาตั้งแต่อดีต ได้แก่ การรวมอำนาจและการใช้อำนาจบริหาร ไว้ที่ส่วนกลาง ระดับ “กรม” ทำให้การบริหารงานในส่วนภูมิภาค (จังหวัด) ไม่มีความคล่องตัว ความไม่มีเอกภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และปัญหาการไม่มอบอำนาจหรือเพิ่มอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงานในภูมิภาคอย่างเพียงพอ

๒) ปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบบูรณาการ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ไม่มีทิศทางที่ชัดเจน ขาดการเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานภายในจังหวัดกันเอง ขาดเจ้าภาพหลักในขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด ปัญหาการใช้ทรัพยากรร่วมกันภายในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการส่งผลให้สิ้นเปลืองงบประมาณ รวมทั้งปัญหาวัฒนธรรมในการทำงานของข้าราชการที่ไปปฏิบัติงานในพื้นที่ภูมิภาคยังไม่สอดคล้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบบูรณาการ เกิดความสับสนของข้าราชการและผู้ปฏิบัติงาน และเป็นการบริหารราชการที่ตอบสนองต่อหน่วยงานมากกว่าประชาชน

ปัญหาบางประการได้รับการแก้ไขไปแล้วจากการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของจังหวัดและอำเภอ รวมทั้งการกำหนดให้จังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ โดยให้ถือว่าจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐

๓) ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือบทบาทที่ซ้ำซ้อนและไม่ชัดเจนของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางที่ไปตั้งในภูมิภาคและ

หน่วยงานหรือส่วนราชการที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยปัญหาดังกล่าวส่วนราชการและจังหวัดได้เสนอประเด็นการแก้ไขไว้บางประการ ได้แก่ การกำหนดให้หน่วยงานส่วนกลางที่ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่จังหวัด เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เว้นแต่หน่วยงานดังกล่าวมีการปฏิบัติงานเป็นการเฉพาะที่ไม่อาจเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้ ก็ให้มีเท่าที่จำเป็นหรือตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับการกำหนดส่วนราชการในภูมิภาคควรให้ความสำคัญต่อประชาชนหรือผู้รับบริการเป็นหลัก และสอดคล้องกับสภาพปัญหาของแต่ละพื้นที่ โดยยึดผลประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนจะได้รับจากภาครัฐ และควรมีการบูรณาการภารกิจของหน่วยงานในภูมิภาคที่สังกัดกระทรวงเดียวกัน ให้เหลือเพียงหน่วยงานเดียว

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ประกอบกับแนวโน้มของการบริหารราชการแนวใหม่ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลทุกสมัย ซึ่งต้องการจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศและเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในพื้นที่ จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดแนวทางในการจัดส่วนราชการโดยเฉพาะในส่วนภูมิภาคให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อเป็นกรอบในการจัดส่วนราชการดังกล่าวต่อไป