

สัมมนาการเมืองและการจัดการปกครองไทย : กรณีศึกษาปัญหาความสัมพันธ์ระหว่าง
การปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
SEMINAR ON THAI POLITICS AND GOVERNANCE: A CASE STUDY OF THE
RELATIONSHIP PROBLEMS BETWEEN CENTRAL AND REGIONAL
ADMINISTRATION

จิรวัดน์ วัฒนธนาม

Jirawat Watthanathanom

พันเอกชยพล คำสุวรรณ

Colonel Chayaphon Comsuwan

มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตศรีล้านช้าง

MahamakutBuddhist University Srilanchang Campus

E-mail: mtinsloe@gmail.com



วันที่รับบทความ: 4 เมษายน 2568; วันที่แก้ไขบทความ: 25 เมษายน 2568; วันที่ตอบรับบทความ: 27 เมษายน 2568

Received: April 4, 2025; Revised: April 25, 2025; Accepted: April 27, 2025

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มุ่งศึกษาปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของประเทศไทย โดยวิเคราะห์ถึงโครงสร้างการปกครองที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจและความท้าทายในการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาค การศึกษานี้อาศัยการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปกครองไทย ตั้งแต่แนวคิดพื้นฐาน พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ และปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ผลการศึกษาพบว่า โครงสร้างการปกครองไทยยังคงมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง แม้จะมีความพยายามในการกระจายอำนาจผ่านกฎหมายและนโยบายต่างๆ แต่ในทางปฏิบัติยังคงประสบปัญหาหลายประการ อาทิ การทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ ความไม่ชัดเจนในการแบ่งภารกิจ ขาดความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ และวัฒนธรรมองค์กรที่ยึดติดกับระบบราชการแบบดั้งเดิม บทความนี้นำเสนอแนวทางการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการกำกับดูแลและการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่หน่วยงานระดับภูมิภาค

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจ, การปกครองส่วนภูมิภาค, ธรรมาภิบาลท้องถิ่น

Abstract

This academic article aims to examine the problems in the relationship between central and regional administration in Thailand by analyzing the centralized governance structure and challenges in power decentralization to regional areas. The study employs a comprehensive literature review related to Thai governance, including fundamental concepts, historical development, and current issues. The findings reveal that Thailand's administrative structure remains heavily centralized despite various decentralization efforts through legislation and policies. In practice, several problems persist, including overlapping authorities, lack of clarity in task allocation, limited fiscal autonomy, and organizational culture that adheres to traditional bureaucratic systems. Regional administrative bodies continue to function primarily as representatives of the central government rather than as autonomous entities serving local needs. This article proposes reform approaches to improve central-regional administrative relationships by emphasizing balance between central oversight and strengthening regional administrative capacity. The study suggests structural reforms, fiscal system adjustments, good governance promotion, and organizational culture transformation as key strategies to address these longstanding challenges in Thailand's governance system.

Keywords: Decentralization, Regional Administration, Local Good Governance

บทนำ

ระบบการปกครองของประเทศไทยมีรากฐานจากการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งได้วางรากฐานโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และมอบอำนาจให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลางในการบริหารราชการในพื้นที่ (ลิขิต อีระเวคิน, 2553) แม้ว่าโครงสร้างการปกครองดังกล่าวจะได้รับการปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง แต่ลักษณะการรวมศูนย์อำนาจยังคงดำรงอยู่ในระบบการปกครองไทยจนถึงปัจจุบัน ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 มีความพยายามในการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติ อำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานยังคงอยู่ที่ส่วนกลางเป็นหลัก (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2552) การปฏิรูปการกระจายอำนาจครั้งสำคัญเกิดขึ้นภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้วางหลักการสำคัญในการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น และนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความพยายามในการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง แต่ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงประสบปัญหาและความท้าทายหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ การขาดความชัดเจนในการแบ่งภารกิจ และการขาดความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2559) บทความนี้มุ่งศึกษาปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค วิเคราะห์สาเหตุของปัญหา และนำเสนอแนวทางในการปฏิรูปความสัมพันธ์ดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบการปกครองที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน

เนื้อหา

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย

ประเทศไทยมีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วนหลัก ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2555) การบริหารราชการส่วนกลางประกอบด้วยสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรมต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย วางแผน ออกกฎหมาย และควบคุมการบริหารราชการในภาพรวมของประเทศ

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคเป็นตัวแทนในการบริหารราชการในพื้นที่ โดยแบ่งเป็นจังหวัดและอำเภอ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการในเขตพื้นที่ของตน (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2556) ส่วนการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารงานผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

แนวคิดการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจ

แนวคิดการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) เป็นแนวคิดที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การบริหารราชการมีเอกภาพ มีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ และเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ (ไพฑูรย์ วัฒนศิริธรรม, 2550) แนวคิดนี้มีรากฐานจากแนวคิดรัฐชาติสมัยใหม่ที่เน้นความมั่นคงและเอกภาพของรัฐ

ในทางตรงกันข้าม แนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นแนวคิดที่เน้นการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานระดับล่าง โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างตรงจุด (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2551) แนวคิดนี้มีรากฐานจากแนวคิดประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน

อมร รักษาสัตย์ (2546) ได้เสนอว่า การบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีการผสมผสานระหว่างความร่วมมืออำนาจและการกระจายอำนาจอย่างเหมาะสม โดยภารกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและนโยบายระดับชาติอาจใช้วิธีการรวมศูนย์อำนาจ ในขณะที่ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะและการพัฒนาท้องถิ่นควรใช้วิธีการกระจายอำนาจ

พัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของไทย

พัฒนาการทางประวัติศาสตร์

ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของไทยมีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน โดยมีจุดเปลี่ยนสำคัญในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งได้มีการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ โดยการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และการจัดระเบียบการปกครองหัวเมืองแบบเทศาภิบาล (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2548) การปฏิรูปดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อรวมศูนย์อำนาจการปกครองจากระบบกินเมืองแบบเก่ามาเป็นระบบราชการสมัยใหม่ที่มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และมีการส่งข้าราชการจากส่วนกลางไปปกครองหัวเมืองต่าง ๆ

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 มีความพยายามในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยมีการจัดตั้งเทศบาลและสุขาภิบาลขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ แต่ในทางปฏิบัติ อำนาจในการควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงอยู่ที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555) ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีการขยายระบบราชการส่วนภูมิภาคอย่างกว้างขวาง โดยการจัดตั้งหน่วยงานราชการในระดับจังหวัดและอำเภอเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการขยายอำนาจของรัฐส่วนกลางผ่านระบบราชการส่วนภูมิภาค

การกระจายอำนาจภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ

การกระจายอำนาจในประเทศไทยได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ มาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้วางหลักการสำคัญในการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น โดยกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง และกำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2553)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้สานต่อหลักการกระจายอำนาจจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า โดยเพิ่มเติมหลักการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การกระจายอำนาจยังคงเผชิญกับความท้าทายหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2557)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ยังคงรับรองหลักการกระจายอำนาจ แต่มีการปรับเปลี่ยนรายละเอียดบางประการ เช่น การกำหนดให้การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ และการกำหนดให้มีการทบทวนความเหมาะสมของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2561) อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงมีลักษณะที่รัฐบาลกลางมีอำนาจเหนือการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในหลายมิติ

ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

การทับซ้อนของอำนาจหน้าที่

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งในความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคคือการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานในระดับต่าง ๆ ซึ่งนำไปสู่ความสับสนในการปฏิบัติงานและการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ (ประเวศ วะสี, 2554) การทับซ้อนของอำนาจหน้าที่เกิดขึ้นจากการที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ไว้อย่างกว้าง ๆ ทำให้มีความรับผิดชอบที่ซ้ำซ้อนกัน นอกจากนี้ การที่หน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต่างต้องการรักษาอำนาจของตนไว้ ทำให้มีการต่อต้านการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2552) ได้ศึกษาพบว่า การทับซ้อนของอำนาจหน้าที่เกิดขึ้นในหลายภารกิจ เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการศึกษา การสาธารณสุข และการส่งเสริมอาชีพ ซึ่งมีทั้งหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในภารกิจเดียวกัน แต่ขาดการประสานงานและบูรณาการการทำงานร่วมกัน

การขาดความชัดเจนในการแบ่งภารกิจ

ปัญหาการขาดความชัดเจนในการแบ่งภารกิจระหว่างหน่วยงานในระดับต่าง ๆ เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แม้ว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะได้กำหนดภารกิจที่ต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ แต่ในทางปฏิบัติยังมีความไม่ชัดเจนว่าภารกิจใดควรเป็นของหน่วยงานในระดับใด (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552)

สกนธ์ วรรณวิวัฒนา (2557) ได้ศึกษาพบว่า การขาดความชัดเจนในการแบ่งภารกิจเกิดจากการที่กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจมีความไม่สอดคล้องกัน และการที่หน่วยงานส่วนกลางยังคงมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานในระดับล่างอย่างเข้มงวด นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและนโยบายที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ทำให้การดำเนินการกระจายอำนาจขาดความต่อเนื่องและความชัดเจน

การขาดความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ

หนึ่งในปัญหาสำคัญที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคคือการขาดความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณของหน่วยงานในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ แต่ส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ซึ่งมักมีเงื่อนไขและข้อจำกัดในการใช้จ่าย (จรัส สุวรรณมาลา, 2553)

ไพรินทร์ เจนกิจ (2558) ได้ศึกษาพบว่า การที่หน่วยงานในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นต้องพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลาง ทำให้การดำเนินงานต้องเป็นไปตามนโยบายและแนวทางที่ส่วนกลางกำหนด ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับความต้องการและบริบทของพื้นที่ นอกจากนี้ การที่งบประมาณถูกจัดสรรผ่านหน่วยงานหลายระดับทำให้เกิดความล่าช้าและไม่คล่องตัวในการบริหารงาน

วัฒนธรรมองค์กรและทัศนคติของข้าราชการ

อีกปัญหาหนึ่งที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคคือวัฒนธรรมองค์กรและทัศนคติของข้าราชการที่ยึดติดกับระบบราชการแบบดั้งเดิมที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจและการสั่งการจากบนลงล่าง (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์, 2546) ข้าราชการในหน่วยงานส่วนกลางมักมองว่าตนเองมีความรู้ความสามารถเหนือกว่าข้าราชการในส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่ไว้วางใจให้อำนาจในการตัดสินใจอย่างอิสระ

บุญทัน ดอกไธสง (2555) ได้ศึกษาพบว่า วัฒนธรรมองค์กรแบบราชการที่เน้นการปฏิบัติตามระเบียบและคำสั่งอย่างเคร่งครัด ทำให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และไม่กล้าที่จะตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ในขณะที่ ข้าราชการในส่วนกลางมักมีทัศนคติเชิงลบต่อการกระจายอำนาจ เนื่องจากเกรงว่าจะสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์ของตนเอง

แนวทางการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

การปรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่

การปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในระดับต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกัน (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2560) ประการแรก ควรมีการทบทวนและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินและการกระจายอำนาจ เพื่อให้มีการแบ่งภารกิจระหว่างหน่วยงานในระดับต่าง ๆ อย่างชัดเจน โดยภารกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและนโยบายระดับชาติควรเป็นของราชการส่วนกลาง ภารกิจที่ต้องการการประสานงานระหว่างพื้นที่ควรเป็นของราชการส่วนภูมิภาค และภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะและการพัฒนาท้องถิ่นควรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่สอง ควรมีการปรับบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคจากการเป็นผู้ปฏิบัติงานโดยตรงไปเป็นผู้ประสานงาน สนับสนุน และกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นการให้คำปรึกษา การถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยี และการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2561) ประการที่สาม ควรมีการปรับลดขนาดของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะในภารกิจที่ได้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว เพื่อลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร

การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลัง

การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (จรัส สุวรรณมาลา, 2559) ประการแรก ควรมีการเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน โดยอาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น หรือเพิ่มสัดส่วนของภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บแล้วจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่สอง ควรมีการปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนให้มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่มากขึ้น โดยลดเงื่อนไขและข้อจำกัดในการใช้จ่ายเงินอุดหนุน และเพิ่มสัดส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปใช้ได้ตามความเหมาะสม (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2554) ประการที่สาม ควรมีการกระจายอำนาจในการบริหารงบประมาณให้แก่หน่วยงานในระดับภูมิภาคมากขึ้น โดยเฉพาะในภารกิจที่ต้องการความรวดเร็วและต้องปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ เช่น การจัดการภัยพิบัติ และการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเร่งด่วนของประชาชน

การเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน

การเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแนวทางสำคัญในการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2559) ประการแรก ควรมีการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การตัดสินใจ และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานในระดับต่าง ๆ โดยอาจจัดให้มีเวทีประชาคม การประชาพิจารณ์ และกลไกการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ

ประการที่สอง ควรมีการเสริมสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการดำเนินงานของหน่วยงานในระดับต่าง ๆ โดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การรายงานผลการดำเนินงาน และการจัดให้มีกลไกการตรวจสอบโดยประชาชนและภาคประชาสังคม (ศิริพร เจริญไชย, 2558) ประการที่สาม ควรมีการส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ผ่านกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2557)

การพัฒนาศักยภาพบุคลากรและการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กร

การพัฒนาศักยภาพบุคลากรและการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (ชลิตา ศรมณี, 2557) ประการแรก ควรมีการพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานระดับต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับบทบาทและภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะการพัฒนาทักษะในการประสานงาน การสร้างเครือข่าย และการทำงานร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ประการที่สอง ควรมีการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรจากแบบราชการที่เน้นการสั่งการจากบนลงล่าง ไปสู่วัฒนธรรมองค์กรที่เน้นการทำงานเป็นทีม การมีส่วนร่วม และการสร้างสรรค์นวัตกรรม (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2558) ประการที่สาม ควรมีการสร้างทัศนคติที่ดีต่อการกระจายอำนาจและการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานในระดับต่าง ๆ โดยการให้ความรู้ การสร้างความเข้าใจ และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างบุคลากรในหน่วยงานระดับต่าง ๆ

สรุป

การศึกษาปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของประเทศไทยในครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างการปกครองไทยยังคงมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง แม้จะมีความพยายามในการกระจายอำนาจผ่านกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ แต่ในทางปฏิบัติยังคงประสบปัญหาหลายประการ ได้แก่ การทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ การขาดความชัดเจนในการแบ่งภารกิจ การขาดความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ และวัฒนธรรมองค์กรที่ยึดติดกับระบบราชการแบบดั้งเดิม

การปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจำเป็นต้องดำเนินการในหลายมิติ ทั้งการปรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลัง การเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน และการพัฒนาศักยภาพบุคลากรและการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กร อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งหน่วยงานภาครัฐในระดับต่าง ๆ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชน

ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีดังนี้ ประการแรก ควรมีการทบทวนและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินและการกระจายอำนาจให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแบ่งภารกิจระหว่างหน่วยงานในระดับต่าง ๆ ประการที่สอง ควรมีการปรับบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคจากการเป็นผู้ปฏิบัติงานโดยตรงไปเป็นผู้ประสานงาน สนับสนุน และกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สาม ควรมีการเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน และปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนให้มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่มากขึ้น ประการที่สี่ ควรมีการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การตัดสินใจ และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานในระดับ

ต่าง ๆ ประการที่ห้า ควรมีการพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานระดับต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับบทบาทและภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป และสร้างทัศนคติที่ดีต่อการกระจายอำนาจและการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานในระดับต่าง ๆ ประการสุดท้าย ควรมีการติดตามและประเมินผลการดำเนินการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน

เอกสารอ้างอิง

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2558). การปฏิรูประบบราชการไทย: แนวคิดและแนวทางการพัฒนา. กรุงเทพฯ: ชัคเชสมีเดีย.

จรัส สุวรรณมาลา. (2553). การคลังท้องถิ่นสัมพันธ์กับการกระจายอำนาจในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จรัส สุวรรณมาลา. (2559). การปฏิรูปการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย. วารสารพัฒนาสังคม, 18(1), 1-25.

ชลิตา ศรมณี. (2557). การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โครงการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 19). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2552). การคลังท้องถิ่น: รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: พี.เอ.ลีฟวิ่ง.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2554). การคลังท้องถิ่น: การขยายฐานรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2551). ความก้าวหน้าของการพัฒนาระบบราชการไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2560). แนวทางการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน. วารสารการบริหารราชการแผ่นดิน, 3(1), 5-28.

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2559). ธรรมชาติกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ธเนศวร เจริญเมือง. (2548). 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540. กรุงเทพฯ: คบไฟ.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2559). การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2557). กฎหมายมหาชน: การเปลี่ยนแปลงผ่านกฎหมายในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บุญทัน ดอกไธสง. (2555). รัฐประศาสนศาสตร์: ศาสตร์แห่งการบริหารการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย

ราชภัฏพระนคร.

ประเวศ วะสี. (2554). ประเทศไทยทิศทางที่เป็นไปได้. กรุงเทพฯ: หมอชาวบ้าน.

ปัญหาและแนวทางแก้ไข. วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, 14(2), 109-132.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์. (2546). เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. เชียงใหม่: ซิลค์เวอร์ม.

ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม. (2550). ประชาธิปไตยกับการกระจายอำนาจ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ไพรินทร์ เจนกิจ. (2558). การบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ปัญหาและแนวทางแก้ไข.

วารสารการเมืองการปกครอง, 5(2), 219-239.

ลิขิต ธีรเวคิน. (2553). การเมืองการปกครองของไทย (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2557). การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2553). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศิริพร เจริญไชย. (2558). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร, 6(2), 160-177.

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2555). การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. ศูนย์การเตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย.

สกนธ์ วรรณวัฒนา. (2557). รายงานการศึกษาศึกษาการแบ่งภารกิจระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2556). กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เนท.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2561). การปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 37(1), 1-18.

อมร รักษาสัตย์. (2546). การกระจายอำนาจ: ปัญหาและทางออก. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2552). การเมืองของพลเมือง: สู่สหสวรรษใหม่. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.