

การกระจายอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ลงสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น*

ประสิทธิ์ กาวกลาง**

บทนำ

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไปจะเป็นไปตามหลักการ 2 ประการ คือ หลักการรวมอำนาจ หมายถึง การรวมอำนาจการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการต่าง ๆ ไว้ที่หน่วยงานในส่วนกลางอันได้แก่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งหมายถึง การที่ส่วนกลางมอบหมายอำนาจหน้าที่บางส่วนให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งไปทำหน้าที่แทน โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางและภายใต้หลักการรวมอำนาจนั้น อาจมีการแบ่งอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางเรื่องให้เขตการปกครอง เช่น จังหวัด อำเภอ ที่มีตัวแทนของส่วนกลางไปประจำอยู่เป็นผู้ปฏิบัติแทนภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของส่วนกลาง ซึ่งเรียกหลักการเช่นนี้ว่า "หลักการแบ่งอำนาจ" ดังกรณีราชการบริหารส่วนภูมิภาคของไทย

การจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศจะมีการผสมผสานหลักการดังกล่าวเข้าด้วยกัน ประเทศใดจะมีสัดส่วนในหลักการใดมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นกับลักษณะเฉพาะของประเทศนั้น ๆ ตลอดจนความเป็นมาทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศ และวัฒนธรรมค่านิยมของคนในประเทศนั้น ๆ เป็นสำคัญ สำหรับประเทศไทย นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 นั้น รัฐบาลได้นำหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทั้งสามหลักการมาใช้

ในลักษณะผสมผสานกันมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้ว่ารัฐบาลหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 แบ่งราชการบริหารแผ่นดินออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักการทั้ง 3 ประการข้างต้น และใช้มาจนถึงปัจจุบันดังปรากฏตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังกล่าวได้ว่าการบริหารของรัฐที่ผ่านมา ส่วนกลางค่อนข้างจะยึดหลักการรวมอำนาจมากกว่าหลักการแบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจและกระจายอำนาจ ดังจะเห็นได้ว่าอำนาจในการอนุมัติ การอนุญาตและการวินิจฉัยสั่งการ ในการปฏิบัติราชการเรื่องต่าง ๆ ส่วนใหญ่ยังขึ้นอยู่กับหน่วยงานในส่วนกลางทำให้การปฏิบัติงานของภูมิภาคไม่คล่องตัว ขณะเดียวกันท้องถิ่นก็ขาดความเข้มแข็ง เพราะบริการสาธารณะต่าง ๆ ล้วนถูกกำหนดมาจากส่วนกลางแทบทั้งสิ้น และท้องถิ่นต่าง ๆ จัดทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดได้เพียงไม่กี่อย่าง เพราะขาดทั้งกำลังคนและงบประมาณ ปัญหาการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ นั้น นับเป็นปัญหาสำคัญของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยมาช้านาน แม้ว่ารัฐบาลในระยะหลัง ๆ จะได้เร่งรัดให้มีการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังเพื่อแก้ไขปัญหาการรวมอำนาจไว้

* สรุปจากผลการศึกษาวิจัยเรื่อง "การกระจายอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ลงสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น" . ก็นยาชน 2543.

** สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ส่วนกลางดังกล่าว แต่การดำเนินการในทางปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมอย่างแท้จริงยังไม่เกิดขึ้น และประเด็นที่เป็นปัญหาพื้นฐานหลายประการยังไม่ได้รับการแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เช่น ปัญหาการกระจายอำนาจทางการบริหารของส่วนกลางหรือการมอบอำนาจที่ไม่ได้สัดส่วนกับหน้าที่และความรับผิดชอบของจังหวัด ปัญหาเอกภาพในการบังคับบัญชาหน่วยงานหรือส่วนราชการที่ตั้งอยู่ในจังหวัด ปัญหาการปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีมากมายหลายฉบับ ปัญหาการขาดอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในระดับพื้นที่ และนอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่ส่วนกลางเข้าไปแทรกแซงการปฏิบัติจัดทำ เป็นต้น

สถาบันตำรวราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เห็นความจำเป็นจึงทำการศึกษาเรื่องนี้ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ศึกษาการกระจายอำนาจทางการบริหารของส่วนกลางให้แก่ภูมิภาคในระดับจังหวัด รวมทั้งปัญหาในทางปฏิบัติของจังหวัด ตลอดจนเสนอแนะแนวทางการปรับบทบาทภารกิจของส่วนกลาง การกระจายอำนาจ และการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้แก่ภูมิภาคและท้องถิ่น

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสารและการวิจัยเชิงสำรวจที่เน้นศึกษาการกระจายอำนาจทางการบริหารหรือการมอบอำนาจของหน่วยงานในส่วนกลางตั้งแต่ระดับรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี และคณะกรรมการต่าง ๆ ให้แก่จังหวัด โดยผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนการวิจัยภาคสนาม (Field research) ในพื้นที่ 10 จังหวัด คือ เชียงราย ลำปาง อุตรดิตถ์ ขอนแก่น จันทบุรี ตราด สงขลา ประจวบคีรีขันธ์ ลพบุรี และพระนครศรีอยุธยา โดยกลุ่มตัวอย่างประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด รวมทั้งสิ้น 174 คน

ผลการศึกษาวิจัย

1. การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

1.1 ประเทศไทยจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยนำหลักการรวมอำนาจ (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) มาประยุกต์ใช้ในลักษณะผสมผสานกันในราชการแต่ละส่วน ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ถือเป็นสาขาหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางตามกฎหมายมหาชน โดยมีตัวแทนของส่วนกลางซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด และอำเภอมีผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้

1.2 การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังกล่าว แต่ละส่วนมีความสัมพันธ์กันทั้งในเชิงควบคุมบังคับบัญชา และควบคุมกำกับดูแล โดยความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคจะเป็นไปในลักษณะแวกส่วนความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง (และภูมิภาค) กับส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปในลักษณะหลัง ความสัมพันธ์ของราชการบริหารทั้งสามส่วนอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ด้าน คือ (1) ด้านการบริหารราชการ (2) ด้านการบริหารงานบุคคล (3) ด้านการบริหารงบประมาณ

1) ในด้านการบริหารราชการระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค จะเป็นความสัมพันธ์ในแนวตั้งจากบนลงสู่ล่างทางเดียวภายใต้ระบบการวางแผน โดยส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและรายละเอียดในรูปของแผน แผนงาน โครงการให้หน่วยงานสาขาของคนในภูมิภาคเป็นหน่วยปฏิบัติการ

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง (และภูมิภาค) กับ ส่วนท้องถิ่น ในด้านนี้ก็มีความสัมพันธ์แนบแน่นดังเช่นเดียวกัน โดยยังเน้นในรูปของการควบคุมโดยส่วนกลาง เป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ตั้งแต่การจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น การกำหนดระเบียบแบบแผน วิธีการปฏิบัติงาน การอนุมัติ และการขุดเล็กต่าง ๆ

2) ในด้านการบริหารงานบุคคล ราชการส่วนกลางยังคงมีอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการที่สังกัดในส่วนภูมิภาค โดยมีอำนาจในการลงโทษ และการให้ความดีความชอบข้าราชการสำหรับความสัมพันธ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น แม้ว่าท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของตนเอง แต่ก็มียกเว้นการกลางบริหารงานบุคคลของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานผู้แทนหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและผู้แทนจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ร่วมอยู่ด้วย เช่น คณะกรรมการข้าราชการกลางองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เป็นต้น และในระดับจังหวัดมีองค์การบริหารงานบุคคลของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และนอกจากนี้ในระดับชาติจะมี **“คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.บ.)”** เป็นผู้กำหนดมาตรฐานกลาง

3) ในด้านการบริหารงบประมาณ ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค กระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางมีอำนาจในการตั้งงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แต่จังหวัดไม่มีฐานะเช่นเดียวกับกรมในส่วนกลาง จึงไม่สามารถเสนอคำขอตั้งงบประมาณเองได้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น ความสัมพันธ์จะเป็นไปในลักษณะควบคุมมากกว่าการตรวจสอบและรายงาน เนื่องจากท้องถิ่นยังต้องพึ่งพิงงบประมาณจากส่วนกลางอยู่มาก

2. การควบคุมกำกับดูแลองค์การปกครองท้องถิ่นของส่วนกลาง

2.1 ในกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การควบคุม กำกับ ดูแล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ของรัฐเป็นไปในหลายลักษณะ อาทิ การออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติ (ในรูปพระราชบัญญัติ ระเบียบข้อบังคับการประชุม โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ) การบริหารงานบุคคลข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดและการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ซึ่งถือเป็นมาตรการในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เข้มข้นที่สุด) การอนุมัติ การทำกิจการนอกเขต การอนุมัติให้กู้เงิน การให้เงินอุดหนุน การสนับสนุนและให้คำแนะนำ (เช่น การสนับสนุนด้านบุคลากร การฝึกอบรมแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด และการเป็นพี่เลี้ยงให้คำแนะนำ และคอยข้อหารือจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด) เป็นต้น ในกรณี ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งส่วนกลางส่งไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาคแต่ละจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ตามความในมาตรา 57 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งได้แก่อำนาจในการสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากตำแหน่ง (มาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540)

2.2 ในกรณีเทศบาล อยู่ในรูปของการใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายใช้บังคับในรูปของการกำกับดูแลทางบริหารของเทศบาล ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ (1) กำกับดูแลการกระทำของเทศบาลและ (2) การกำกับดูแลองค์กรและบุคคล ในการกำกับดูแลการกระทำของเทศบาลนั้น มีนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และองค์การส่วนกลางอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้กำกับดูแลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยมีการกำกับดูแลเทศบาลใน 3 ลักษณะด้วยกัน คือ การใช้มาตรการทั่วไป (ได้แก่การอนุมัติ การเพิกถอนหรือระงับการกระทำ การชี้แจง แนะนำหรือตักเตือน) การใช้มาตรการด้านกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับและประกาศ และการใช้มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน ส่วนการกำกับดูแล

องค์กรและบุคคล ตามกฎหมายเทศบาลกำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาเทศบาล ให้สมาชิกสภาเทศบาลออกจากตำแหน่ง (ในกรณีมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือเสื่อมเสียแก่เทศบาลหรือราชการหรือฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน) ให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง (ในกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ ตำแหน่งหรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการและได้ทำความเห็นพร้อมด้วยหลักฐานเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบ)

2.3 ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดให้เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งด้านตัวบุคคล ด้านงบประมาณและการคลัง และด้านการบริหารงาน กล่าวคือนายอำเภอเป็นผู้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับเลือกตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย โดยนายอำเภอจะต้องดูแลให้การเลือกตั้งเป็นไปตามระเบียบและเกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรม เป็นผู้แต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลใช้ต่อไป ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยกรณีเกิดความเห็นแย้งระหว่างนายอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย นายอำเภอเป็นผู้ลงชื่อให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล แล้วประธานกรรมการบริหารจึงลงชื่อและประกาศใช้ข้อบังคับของตำบลนั้นต่อไป นายอำเภอสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 9 นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

กรรมการบริหาร พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวนตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติ มีอำนาจสั่งให้กักกัน ผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบลออกจากตำแหน่งกักกัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบลได้เมื่อบุคคลผู้นั้นมีส่วนได้เสียในสัญญาขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือในกิจการที่กระทำแก่องค์การบริหารส่วนตำบล และหากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารฯ กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ หรืออาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะหรือคณะกรรมการบริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ แล้วแต่กรณี

2.4 ในกรณีกรุงเทพมหานคร เป็นไปโดยตรงไม่ต้องมีส่วนภูมิภาคทำการกำกับดูแลแทนเช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ราชการบริหารส่วนกลางที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการกรุงเทพมหานคร คือ กระทรวงมหาดไทย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร ในกรณีที่รัฐมนตรีฯ เห็นว่าการปฏิบัติใด ๆ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมายมติของคณะรัฐมนตรีหรือเป็นไปในทางที่จะทำให้เกิดเสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรก็ได้ (มาตรา 123 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยมติรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีกรณีแสดงให้เห็นว่าได้กระทำการอันเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหรือปฏิบัติภารกิจหรือละเลย

ไม่ปฏิบัติการอันควรปฏิบัติในลักษณะที่เห็นว่าจะเป็นการให้เสียหายอย่างร้ายแรงแก่กรุงเทพมหานครหรือราชการโดยส่วนรวม หรือแก่การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน

นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีอาจสั่งยุบสภากรุงเทพมหานครได้ เมื่อปรากฏว่าการดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดแย้งกัน หรือเป็นไปในทางที่ไม่ถูกต้อง อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม และการแก้ไขในปัญหานั้นไม่อาจทำได้ด้วยวิธีการที่เหมาะสมวิธีอื่น นอกจากนี้ รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะออกระเบียบเกี่ยวกับเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้แก่กรุงเทพมหานคร (มาตรา 122)

2.5 ในกรณีเมืองพัทยา ส่วนกลางโดยกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้ดูแลและดำเนินการออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศต่าง ๆ เช่น การออกระเบียบว่าด้วยเงินอุดหนุนให้แก่เมืองพัทยา กำหนดมาตรฐานกลางของเมืองพัทยาในการตราข้อบัญญัติเกี่ยวกับการคลัง การงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน และระเบียบการจ่ายเงินสะสม และการตั้งงบประมาณรายจ่ายชดเชยเงินสะสม เป็นต้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งยุบสภาเมืองพัทยา เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเมืองพัทยา หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามข้อเสนอของผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่กำกับดูแลให้เมืองพัทยาปฏิบัติงานเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โดยเป็นผู้พิจารณาว่าข้อบัญญัติใดที่สภาเมืองพัทยามีมติเห็นชอบ มีอำนาจสั่งถอนส่วนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้นายกเมืองพัทยารื้อฟื้นแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นรีบด่วน ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกเมืองพัทยา ในกรณีที่เห็นว่านายกเมืองพัทยาศึกษาปฏิบัติการในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่เมืองพัทยาหรือกระทำการ

ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติ และได้ชี้แจงแนะนำหรือตักเตือนแล้วแต่นายกเมืองพัทยายังไม่ปฏิบัติตาม รวมทั้งเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาสั่งยุบสภาเมืองพัทยา

3. การมอบอำนาจของส่วนกลางและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

3.1 การมอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางให้แก่จังหวัดในสภาพปัจจุบัน ปรากฏว่ายังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันและไม่ได้สัดส่วนกับหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย ทั้งในเรื่องการบริหารงานบุคคล งบประมาณและพัสดุ มีการมอบอำนาจที่ไม่สอดคล้องกันหรือเป็นมาตรฐานเดียวกัน หรือมีการมอบอย่างมีเงื่อนไข นอกจากนี้มีการขยายหน่วยงานของส่วนกลางลงสู่พื้นที่จังหวัดจำนวนมาก โดยมีข้าราชการในสังกัดของตมมาประจำอยู่ในพื้นที่จังหวัด แต่ขึ้นกับส่วนกลางโดยตรงไม่ขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นปัญหาในเรื่องเอกภาพการบังคับบัญชาและการบริหารงานของจังหวัดเป็นอย่างมาก

3.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และกฎหมายอื่น ๆ จากข้อมูลเมื่อปี พ.ศ. 2536 สสำรวจพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรับผิดชอบตามกฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 156 ฉบับ และระเบียบต่าง ๆ อีก 189 ฉบับ โดยครอบคลุมตั้งแต่การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน การคุ้มครองผู้บริโภค การที่ดินของรัฐ แรงงานและสวัสดิการสังคม ป่าไม้และทรัพยากรของชาติ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพาณิชย์ การพัฒนาอุตสาหกรรม การประกันสังคม การสาธารณสุข ตลอดจนการพัฒนาเด็กและเยาวชน และการระงับข้อพิพาทแรงงาน เป็นต้น

3.3 นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังได้รับมอบหมายจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในส่วนกลางให้เข้าไปแก้ไขปัญหาละเอียดปฏิบัติกิจการกิจต่าง ๆ ของรัฐตามที่กฎหมายและระเบียบการต่าง ๆ กำหนดไว้อย่างกว้างขวาง เช่น การดำเนิน

การแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งกรณีพิพาทแนวเขตการปกครองระหว่างอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน การดูแลและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตจังหวัด การอนุมัติให้เทศบาลทำการกิจนอกเขต การออกใบอนุญาตทำงานสำหรับคนต่างด้าวที่ยื่นในเขตจังหวัด การอนุมัติให้สมาชิกนิคมเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 การดำเนินการในคดีป่าไม้และทรัพยากรของชาติ การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติกรณีฉุกเฉิน และการดำเนินการตรวจโรงงานและจับกุมผู้กระทำความผิด รวมถึงการสั่งระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนฯ ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งภารกิจต่าง ๆ เหล่านี้ บางครั้งก็มีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากส่วนกลางไม่มีมอบอำนาจให้อย่างเพียงพอและบางกรณีก็เป็นปัญหาในเรื่องตัวบทกฎหมาย

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะระดับนโยบายของรัฐ

1.1 การกระจายบทบาทภารกิจของส่วนกลาง

รัฐจะต้องทบทวนบทบาทภารกิจของส่วนกลางให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการและการบริหารภาครัฐและเป็นไปในทิศทางที่จะต้องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้นตามกรอบรัฐธรรมนูญ โดยมีแนวทางพิจารณาและดำเนินการดังนี้

(1) ภารกิจของรัฐที่ส่วนกลางปฏิบัติจัดทำอยู่ในปัจจุบัน ทั้งเพื่อความมั่นคงและความเป็นเอกภาพแห่งรัฐ ได้แก่ การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (การวิเคราะห์สถานการณ์ การข่าว การจัดตั้งกองกำลังเพื่อป้องกันประเทศ) การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม การดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การอำนวยความสะดวกหรือ **เพื่อการพัฒนาของรัฐ** ได้แก่ การบริหารทั่วไปของรัฐ (การจัดทำแผนระดับชาติ การจัดสรรและบริหารทรัพยากร ด้านกำลังคนและงบประมาณ การวางกฎระเบียบ การสั่งการ และการติดตามงานนโยบายและแผน)

การบริหารสังคม การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และคุณภาพชีวิต (การสาธารณสุข การพัฒนาฝีมือแรงงาน การพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน การประกันสังคม การสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุและผู้ด้อยโอกาสในสังคม) การพัฒนาการทะเลและชุมชนเมือง (การวางผังเมือง การจัดวางระบบการจราจร การพัฒนาและปรับปรุงชุมชนแออัด การย้ายถิ่นฐาน) การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (การกำหนดนโยบาย วางกฎระเบียบ กำกับดูแลการบริหารทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างเหมาะสม การควบคุมมลภาวะและแก้ไขสิ่งแวดล้อมชุมชนที่เป็นพิษในชุมชน การควบคุมและกำจัดของเสีย ขยะมูลฝอยและสารพิษ) เป็นต้น ภารกิจต่าง ๆ เหล่านี้ ควรพิจารณาให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเข้ามาจัดทำดำเนินการแทนมากขึ้น เนื่องจากภารกิจในประการแรก (เพื่อความมั่นคงและความเป็นเอกภาพแห่งรัฐ) นั้น ไม่อาจให้ท้องถิ่นปฏิบัติจัดทำแทนได้ ส่วนในประการหลัง (เพื่อการพัฒนาของรัฐ) รัฐย่อมถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องให้บริการ คุ้มครอง ป้องกันสวัสดิการของประชาชนในสังคม ให้เกิดความเป็นธรรม เสมอภาคกัน การให้ภูมิภาคเข้ามาดำเนินการก็เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและการแก้ไขปัญหา แต่ทั้งนี้จะต้องกระจายทั้งเงินและคน ลงไปในระดับจังหวัดให้มากขึ้นด้วย

(2) รัฐส่วนกลางจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ปฏิบัติโดยตรง ที่มีการรวมอำนาจการตัดสินใจ วินิจฉัยสั่งการต่าง ๆ ไว้ที่ศูนย์กลาง มาเป็นผู้กำหนดนโยบาย วางกฎ กติกา วางแผน เชิงยุทธศาสตร์ และกำกับการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายและแผนหลัก พร้อมทั้งกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่หน่วยงานระดับปฏิบัติ โดยที่ให้ส่วนภูมิภาคเข้ามาเป็นผู้ปฏิบัติจัดทำภารกิจของส่วนกลางในระดับพื้นที่ควบคู่ไปกับการกำกับดูแล ตรวจสอบการบริหารงานและให้ความช่วยเหลือองค์การปกครองท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นของท้องถิ่น

(3) รัฐจัดให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยกรมมอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ให้แก่

จังหวัดเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดหลักการและแนวทางการมอบอำนาจของส่วนราชการในส่วนกลางที่ลงไปยังจังหวัดให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และมีองค์การควบคุมกำกับให้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้การมอบอำนาจ ของส่วนกลางไปยังจังหวัดให้มอบตรงไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดทุกกรณี ตลอดทั้งจะต้องมีให้มีการยกเว้น จำกัด ตัดทอนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการปฏิบัติราชการในฐานะตัวแทนส่วนกลาง ตามมาตรา 38 และมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 อย่างแท้จริงด้วย

1.2 การปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

(1) รัฐจะต้องหาทางพัฒนา “จังหวัด” ให้เป็น “ส่วนราชการ” ที่มีอำนาจเต็มเช่นเดียวกับส่วนกลาง ทั้งด้านส่วนบริหารราชการทั่วไป การบริหารงานบุคคล การบริหารงานงบประมาณ และการบริหารการพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐที่จัดดำเนินการอยู่ในเขตจังหวัด โดยปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพัฒนาขีดความสามารถของจังหวัดในด้านต่าง ๆ ทั้งความรู้และเทคนิควิชาการต่าง ๆ เพื่อให้จังหวัดสามารถจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ของรัฐแทนส่วนกลางได้อย่างมีคุณภาพ มาตรฐาน โดยดำเนินการดังนี้

(1.1) เร่งรัดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารงานงบประมาณไปยังจังหวัด โดยแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เพื่อให้จังหวัดเป็น “ส่วนราชการ” ที่สามารถจัดทำคำขอตั้งงบประมาณของจังหวัดได้เองและบริหารจัดการงบประมาณจากสำนักงบประมาณได้โดยตรง โดยยึดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเป็นกรอบในการจัดสรร รวมทั้งกระจายอำนาจให้จังหวัดมีอำนาจในการบริหารจัดการโครงการพัฒนาของส่วนกลางที่บรรจุในแผนพัฒนาจังหวัดตามระบบ กนบ. ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งจะทำให้การบูรณาการแผนพัฒนาจังหวัดเป็นไปอย่างสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของจังหวัดได้อย่างแท้จริง

(1.2) เร่งรัดให้มีการถ่ายเทบุคลากรทางด้านเทคนิคที่ส่วนใหญ่ประจำอยู่ในส่วนกลางลงสู่

จังหวัดโดยเร็ว เพื่อให้จังหวัดสามารถปฏิบัติการกิจของรัฐแทนส่วนกลางได้อย่างมีประสิทธิภาพและโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนทางด้านวิชาการและทางเทคนิคต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นในเรื่องนั้น ๆ ได้ คุณภาพมาตรฐานงานและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

(2) รัฐจะต้องปรับปรุงองค์การบริหารงานของจังหวัดเสียใหม่ให้มีการประสานงานในระดับแนวราบมากขึ้น แทนที่จะขึ้นไปในแนวตั้งตามสายการบังคับบัญชาของแต่ละหน่วยงาน ในลักษณะเช่นนี้ กระทรวง ทบวง กรม จะต้องกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบลงสู่ระดับล่างคือจังหวัดมากขึ้น โดยให้ข้าราชการในสังกัดทั้งที่เป็นราชการส่วนกลาง พนักงานรัฐวิสาหกิจและเจ้าหน้าที่ทางเทคนิคที่ถ่ายโอนมาจากส่วนกลางขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจให้ความดีความชอบข้าราชการพนักงานเหล่านั้น พร้อมกันนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคก็จะต้องกระจายความรับผิดชอบนั้น ๆ ไปยังหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต่อไปด้วย

นอกจากนี้จะต้องสร้างกลไกของจังหวัดให้เชื่อมโยงกับองค์กรภาคเอกชน องค์กรชุมชน องค์กรประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เพื่อให้เกิดการร่วมมือกันและสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างประสานสอดคล้องกลมกลืนกัน อันจะทำให้เกิดพลังในการพัฒนาขึ้นอย่างแท้จริงและยังจะช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ รวมทั้งช่วยยุติปัญหาหรือข้อขัดแย้งที่ขึ้นมาจากระดับล่างได้อย่างทันที่อีกด้วย

(3) รัฐควรจัดให้มีการศึกษาวิจัยอย่างละเอียดรอบคอบถึงแนวทางที่เหมาะสมตลอดจนการปรับระบบที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2540 มาตรา 78 ที่กำหนดว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นทั้งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบ

สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่..." ทั้งนี้โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ และศักยภาพของจังหวัดนั้น ๆ เป็นสำคัญ

1.3 การกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจของรัฐสู่ท้องถิ่น

(1) รัฐควรวិเคราะห์จำแนกลักษณะและขนาดของภารกิจของรัฐที่จะถ่ายโอนให้ท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยคำนึงถึงศักยภาพของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบว่าสามารถรองรับการถ่ายโอนภารกิจนั้น ๆ จากรัฐได้มากน้อยเพียงใด เช่น การบริการพื้นฐานของรัฐขนาดใหญ่ การขนส่งมวลชน การพัฒนาเมืองและเศรษฐกิจชุมชน ตลอดจนการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงานต่าง ๆ เป็นต้น เพราะหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้ โดยข้อเท็จจริงส่วนใหญ่จะต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญทางเทคนิคสูง ซึ่งปัจจุบันองค์การปกครองท้องถิ่นขาดแคลนอยู่มาก ขณะเดียวกับการกิจบางประเภท เช่น เรื่องคุณภาพชีวิตและการบริการทางสังคมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการสาธารณสุข การประกันสังคม การสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ หรือผู้ด้อยโอกาสหรือช่วยเหลือตนเองไม่ได้ในสังคม ภารกิจเหล่านี้รัฐย่อมถือเป็นหน้าที่ที่จะเข้าไปดูแลช่วยเหลือ และให้บริการแก่ประชาชนโดยไม่เลือกว่าประชาชนนั้นจะอยู่ในพื้นที่ใดของประเทศ แม้ว่าตามกฎหมายของท้องถิ่นเองจะได้กำหนดให้ท้องถิ่นมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวด้วยก็ตาม และในความเป็นจริงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ แทบทุกแห่งไม่ได้จัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวเนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณและความพร้อมของบุคลากร ดังนั้นจึงควรที่ส่วนกลางมอบหมายหรือกระจายอำนาจให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจัดทำภารกิจประเภทดังกล่าวไปพลางก่อน ส่วนภารกิจใดที่ท้องถิ่นมีความพร้อม ก็ให้ถ่ายโอนลงไปพื้นที่ทั้งแผนงาน แผนเงิน และแผนคน

(2) รัฐควรถูกกำหนดขอบเขตภารกิจของรัฐกับท้องถิ่นและรวมทั้งท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน โดยจัดลำดับภารกิจของรัฐที่จะต้องถ่ายโอนให้ท้องถิ่นในอนาคต เพื่อให้ท้องถิ่นได้เตรียมความพร้อมที่จะรองรับภารกิจนั้น ๆ อย่างมีขั้นตอน ภารกิจของรัฐที่จะถ่ายโอนต่อไปให้ท้องถิ่นนั้น จะต้องมีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบถึงลักษณะและขนาด (scale) ของกิจกรรม รวมทั้งขอบเขตที่เหมาะสมระหว่างภารกิจที่รัฐดำเนินการอยู่แล้วกับภารกิจที่แต่ละท้องถิ่นต้องปฏิบัติจัดทำตามอำนาจหน้าที่ เพื่อที่จะระบุขนาดของกิจกรรมได้ว่ารัฐควรทำเพียงใด ท้องถิ่นควรทำเพียงใด หากเป็นภารกิจที่ท้องถิ่นต้องทำทั้งหมด ก็จะต้องพิจารณาว่าภารกิจนั้น ๆ ท้องถิ่นประเภทใดมีความพร้อมที่จะรองรับงานของรัฐไปดำเนินการได้เลย ส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีความพร้อมก็หาทางพัฒนาประสิทธิภาพต่อไป

2. ข้อเสนอระดับปฏิบัติการ

2.1 การมอบอำนาจและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

(1) กระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลางจะต้องจัดแบ่งภารกิจของหน่วยงานที่มีแผนงานโครงการอยู่ในระดับพื้นที่ ให้จังหวัดเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบและปฏิบัติจัดทำภารกิจแทนส่วนกลางได้อย่างครบวงจร เช่น กิจกรรมที่เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงในเขตพื้นที่ การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน การควบคุมกฎระเบียบเกี่ยวกับการผังเมือง การควบคุมดูแลสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การประสานระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการในระดับจังหวัด การคุ้มครองดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ตลอดจนการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ เช่น ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินของราษฎร ฯลฯ เป็นต้น เนื่องจากภารกิจของรัฐต่าง ๆ เหล่านี้ส่วนใหญ่จังหวัดมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบอยู่แล้ว ดังนั้น จึงควรให้จังหวัดเป็นหน่วยจัดการหลักหรือหน่วยดำเนินการ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ หน่วยงานในส่วนกลางจะต้องมอบอำนาจให้จังหวัดมีอำนาจในการตัดสินใจ การสั่งการแก้ไขปัญหาคตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดอย่างเพียงพอ และได้สัดส่วนกับหน้าที่และความ

รับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย

(2) สำนักนายกรัฐมนตรีร่วมกับกระทรวงมหาดไทยยกร่างกฎหมายว่าด้วยการมอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ให้แก่จังหวัด โดยมีภารกิจหลักการและแนวทางการมอบอำนาจของทุกส่วนราชการในส่วนกลางที่ตั้งไปยังจังหวัดให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การมอบอำนาจของส่วนกลางเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 อย่างแท้จริง อีกทั้งจะทำให้จังหวัดสามารถปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ อันจะยังประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่

(3) ให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2535 เรื่องให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มอบอำนาจการบริหารงานบุคคล ตั้งแต่ระดับ 7 ลงมา (เว้นหัวหน้าส่วนราชการ) ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเคร่งครัด เนื่องจากแต่ละส่วนราชการไม่ยึดถือปฏิบัติเป็นแนวเดียวกัน ซึ่งรวมถึงอำนาจในการพิจารณาให้ความคิดความชอบข้าราชการในส่วนภูมิภาคด้วย เพราะในทางปฏิบัติส่วนใหญ่ยังคงส่งมอบอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง จังหวัดเป็นเพียงผู้ออกคำสั่งตามที่ส่วนกลางได้พิจารณาแล้วเท่านั้น

(4) ส่วนราชการทุกส่วนในส่วนกลาง ควรวางแนวทางเรื่องการมอบอำนาจในการบริหารงบประมาณและพัสดุให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. 2524 ให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอนุมัติในการสั่งซื้อ สั่งจ้าง ได้เต็มวงเงินที่อธิบดีมีอำนาจ เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

2.2 การกระจายอำนาจและการดูแลท้องถิ่น

(1) กระทรวงมหาดไทยควรเป็นองค์กรหลักในการประสานหน่วยงานในส่วนกลางที่มีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับพื้นที่ เพื่อกำหนดทิศทางและแนวทางปฏิบัติร่วมกันในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

ที่คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ กำหนดขึ้น ทั้งนี้จะต้องมีการศึกษาหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงานและองค์กรกลางที่เกี่ยวข้องกับการกิจของหน่วยงาน ในด้านการกำกับดูแลท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่รัฐถ่ายโอนลงไป

(2) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรศึกษาสำรวจ และวิเคราะห์ภารกิจของรัฐในส่วนที่คาบเกี่ยวกับท้องถิ่นอย่างละเอียด รวมทั้งกำหนดขอบเขตงานของรัฐ แต่ละประเภทที่สามารถถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เพื่อช่วยให้ผู้ปฏิบัติได้เตรียมการและกำหนดขั้นตอนในการถ่ายโอนต่อไป ขณะเดียวกันคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ก็จะต้องศึกษา สำรวจ วิเคราะห์ถึงความพร้อม ตลอดจนศักยภาพของแต่ละท้องถิ่นที่จะได้รับการถ่ายโอนภารกิจนั้น ๆ จากรัฐด้วย ตลอดจนกำหนดขอบเขตลักษณะงานที่เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นแท้ ๆ ด้วยว่าท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ความมีขอบเขตความรับผิดชอบในเรื่องนั้น ๆ มากเพียงใด เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 ได้กำหนดหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบไว้แต่เพียงกว้าง ๆ และมีความซ้ำซ้อนกัน ในกรณีนี้จึงควรกำหนดเกณฑ์มาตรฐานงานแต่ละประเภทไว้สำหรับการปฏิบัติงานของแต่ละท้องถิ่น

(3) ทุกส่วนราชการควรทำความเข้าใจให้ตรงกันทั้งในระดับผู้บริหารและระดับผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับกรอบ " ทิศทางการกระจายอำนาจของรัฐ " โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรอบทิศทางตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานจะได้เตรียมพร้อมและปรับแผนดำเนินงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และในหน่วยงานที่มีแผนงานปฏิบัติการอยู่ในส่วนภูมิภาคก็ควรถ่ายทอดให้แก่หน่วยงานเหล่านั้นในระดับพื้นที่ ได้รับทราบแนวทางปฏิบัติและขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานด้วย

(4) หน่วยงานในส่วนกลางที่มีแผนงานปฏิบัติการอยู่ในพื้นที่ควรวางกลไก ควบคุม กำกับดูแลท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐที่รับ

มอบจากส่วนกลาง (และภูมิภาค) ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เมื่อมีการกระจายงาน เงิน และคน ลงไปยังท้องถิ่นตามแผนอย่างสมบูรณ์แล้ว ส่วนกลาง (และภูมิภาค) จะต้องมีการควบคุมและกำกับดูแลท้องถิ่นอย่างรัดกุม เพื่อให้ท้องถิ่นปฏิบัติจัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ เช่น มาตรฐานการศึกษา มาตรฐานทางด้านสาธารณสุข มาตรฐานทางด้านช่าง มาตรฐานด้านผังเมือง มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม และมาตรฐานทางด้านคุณภาพชีวิตของประชาชน ฯลฯ เป็นต้น เนื่องจากเป็นการกิจของรัฐที่จะต้องวางกฎกติกาต่าง ๆ เหล่านี้ให้แก่ท้องถิ่นปฏิบัติ

2.3 การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานของท้องถิ่น

2.3.1 ด้านระบบการบริหารงานและการจัดบริการสาธารณะ

(1) กระทรวงมหาดไทยควรเร่งหาทางพัฒนาขีดสมรรถนะขององค์กรปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งท้องถิ่นขนาดเล็กให้มีศักยภาพเพียงพอในขั้นที่จะได้รับการถ่ายโอนภารกิจของรัฐที่จะลงไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น การพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่นให้มีความพร้อมตลอดจนปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ ในลักษณะที่จะส่งเสริมการปฏิบัติงานของท้องถิ่นให้มีความคล่องตัว เป็นต้น

(2) กระทรวงมหาดไทยควรร่วมกับสำนักนายกรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการกระจายอำนาจ ประสานกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องให้มีการกำหนดขอบเขตภารกิจและลักษณะงานของหน่วยงานที่จะถ่ายโอนลงไปยังท้องถิ่นแต่ละประเภทให้ชัดเจน เพื่อให้ท้องถิ่นจะได้จัดเตรียมความพร้อมไว้ล่วงหน้าและสามารถปฏิบัติภารกิจที่รัฐจะถ่ายโอนลงไปได้ทันที

(3) กระทรวง ทบวง กรม ที่มีภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ จะต้องเร่ง

กำหนดแผนและโครงการถ่ายโอนให้เป็นไปอย่างมีระบบโดยจัดลำดับภารกิจที่จะถ่ายโอนให้ชัดเจน เพื่อช่วยให้องค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบได้ทราบถึงขอบเขตภารกิจของรัฐที่จะถ่ายโอนต่อไปยังท้องถิ่นนั้น ๆ ขณะเดียวกันคณะกรรมการกระจายอำนาจก็จะต้องกำหนดขอบเขตภารกิจของแต่ละท้องถิ่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติกำหนดแผนให้ชัดเจนด้วย เพื่อให้ท้องถิ่นจะได้กำหนดแผนและวิธีดำเนินงานรองรับได้อย่างถูกต้อง

(4) รัฐบาลหาทางพัฒนาตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (Key Performance Indicator) ของท้องถิ่นเกี่ยวกับบริการสาธารณะแต่ละประเภทที่ท้องถิ่นต้องปฏิบัติจัดทำตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นตามกฎหมายเพื่อเป็นมาตรฐานกลางในกายการระดับการพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ของท้องถิ่นให้ได้ระดับคุณภาพ มาตรฐานงานตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

(5) กระทรวงมหาดไทยควรจัดให้มีการศึกษาเพื่อหาแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพในการกำกับดูแลท้องถิ่นโดยยึดตามกรอบรัฐธรรมนูญที่รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น แต่จะกระทำเฉพาะเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น ในกาครั้งนี้จะต้องมีการศึกษาเพื่อกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนและเหมาะสมที่รัฐจะเข้าไปควบคุม กำกับ ดูแลรวมทั้งมาตรฐานงานท้องถิ่นที่ปฏิบัติจัดทำในแต่ละประเภทและใช้แนวทางพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนพิเศษให้แก่ท้องถิ่นต่อไป

2.3.2 ด้านงบประมาณและการจัดเก็บรายได้

(1) รัฐควรเน้นจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นในรูปเงินอุดหนุนทั่วไปมากกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่นโดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาของท้องถิ่นและกรอบทิศทางพัฒนาโดยรวมของจังหวัดนั้น ๆ ขณะเดียวกันรัฐควรจัดสรรเงินอุดหนุนในลักษณะพิเศษ (Block Grant) ให้แก่ท้องถิ่นที่สามารถจัดบริการสาธารณะได้คุณภาพมาตรฐาน และเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างแท้จริง

(2) รัฐควรวางแผนพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นจัดทำได้ โดยนำรูปแบบและวิธีการจัดรายได้ของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้กับท้องถิ่นแต่ละรูปแบบและตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ รวมทั้งหาทางสร้างเสริมความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะในเชิงพาณิชย์ เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่น

2.3.3 ด้านการพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่น

(1) รัฐควรถือเป็นนโยบายให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม จะต้องให้การสนับสนุนและช่วยเหลือองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งทางเทคนิคและทางวิชาการที่จำเป็นต่อการบริหารงานของท้องถิ่น ตลอดจนการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ของท้องถิ่น

ตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้มีการฝึกอบรม สัมมนาและเพิ่มพูนความรู้แก่บุคลากรของท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องและจริงจัง

(2) กระทรวงมหาดไทยควรประสานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ต.) เพื่อร่วมกันกำหนดแนวทางการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบให้มีศักยภาพทั้งทางการบริหารและการปฏิบัติงาน โดยมีการส่งเสริมและเกื้อกูลซึ่งกันและกันระหว่างท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ โดยสอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจตามทบบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในกรณีนี้จะต้องเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลทั้งในเชิงนโยบายและการจัดการได้อย่างเต็มที่