

## ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องจังหวัดปกครองตนเอง

ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาช้านาน โดยจัดรูปแบบการปกครองใน ๓ ระดับ คือ การปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น กล่าวเฉพาะจังหวัด ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงานราชการเกือบทุกกระทรวงในพื้นที่ทำหน้าที่เป็นเสมือนผู้แทนของรัฐบาลในพื้นที่ ในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดสัมฤทธิ์ผล เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน ที่สำคัญคือการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่อันจะส่งผลต่อความมั่นคงของรัฐ (National Security)

นอกจากจังหวัดจะเป็นการปกครองในส่วนภูมิภาคแล้ว ประเทศไทยยังได้กระจายอำนาจทางการบริหาร ไปให้พื้นที่จังหวัดในรูปแบบ “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” หรือ อบจ. ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรบริหารท้องถิ่นเต็มพื้นที่จังหวัดอยู่แล้ว แต่ด้วยหลักความมั่นคงของรัฐและความพร้อมของประชาชนไทย จึงกำหนดให้ราชการส่วนภูมิภาคคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ใช้อำนาจการบริหารไปในทางที่ถูกหลักนิติธรรมและความเหมาะสม

ร่าง พ.ร.บ. การบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. .... มีเจตนารมณ์ในการยุบเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ถือเป็นเรื่องที่ต้องเห็นแย้งอย่างยิ่ง เนื่องจาก

(๑) ราชการส่วนภูมิภาคปฏิบัติภารกิจด้านการรักษาความมั่นคงภายใน การรักษาความสงบเรียบร้อยและเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งเป็นภารกิจที่รัฐมอบให้ราชการส่วนภูมิภาคดำเนินการ โดยมีได้มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวต้องอาศัยความเป็นกลางและไม่เลือกปฏิบัติ โดยอิงกลุ่มหรือผู้สนับสนุนการเมืองใด

(๒) ราชการส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยงานนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติในพื้นที่ รัฐบาลสามารถสั่งการให้ปฏิบัติตามได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เกิดข้อขัดแย้งดังเช่นการสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการโดยตรง ซึ่งประเทศไทยเคยมีกรณี

ตัวอย่างความขัดแย้งของรัฐบาลกับกรุงเทพมหานคร ในการแก้ไขปัญหาคอขวด ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ มาแล้ว

(๓) เมื่อพิจารณาตามภูมิรัฐศาสตร์ ประเทศไทยมีสถานะเป็นรัฐเดี่ยว ไม่ได้มีพื้นที่ใหญ่โตเหมือนอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นรัฐรวม มีการแบ่งออกเป็นมลรัฐ ซึ่งเกิดความเหมาะสมในการบริหารพื้นที่ที่มีขนาดกว้างใหญ่ และเป็นการกระจายอำนาจเต็มพื้นที่ แต่ละมลรัฐมีอำนาจการบริหารจัดการพื้นที่ตนเองในด้านต่างๆ ที่รัฐบาลกลางมอบให้อย่างกว้างขวางและมีศักยภาพในการจัดเก็บภาษีและบริหารงบประมาณเป็นของตนเอง ซึ่งต่างจากประเทศไทยที่ไม่มีศักยภาพดังกล่าวอย่างเพียงพอ สังเกตได้จากการกระจายอำนาจของไทยที่ผ่านมาในหลายเรื่อง โดยเฉพาะเรื่อง สาธารณูปการขั้นพื้นฐาน เช่น ถนนหนทาง ที่เมื่อถ่ายโอนให้ท้องถิ่นดำเนินการแล้ว กลับไม่มีศักยภาพพอที่จะดูแลรักษา ทั้งด้านงบประมาณและกำลังคน เป็นต้น ทั้งนี้ ยังไม่รวมถึงประเด็นความไม่พร้อมอื่นๆ ของท้องถิ่นที่จะกระทำการแทนราชการ ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ที่กระทบกับความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข ฯลฯ

(๔) การดำรงอยู่ของระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จะทำให้การบริการ สาธารณะเป็นไปอย่างเสมอภาคและมีมาตรฐานเท่าเทียมกัน เนื่องจากรัฐบาลจัดเก็บ ภาษีจากประชาชน โดยใช้หลักมาตรฐานเดียวกันทุกจังหวัด และรัฐบาลทำหน้าที่จัดสรร ให้ทุกจังหวัดได้อย่างเสมอภาคตามความเร่งด่วนหรือจำเป็นของแต่ละจังหวัด ซึ่งมีความ แตกต่างกัน แต่การให้มีจังหวัดปกครองตนเอง ทำให้แต่ละจังหวัดกลายเป็นองค์กร ปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีอำนาจจัดเก็บภาษีของตนเอง นอกจากจะทำให้รัฐบาล ได้รับส่วนแบ่งภาษีที่ลดลง จนไม่เพียงพอที่จะนำไปพัฒนาประเทศในภาพรวมแล้ว ก็จะไม่สามารถควบคุมการให้บริการสาธารณะอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน เช่น ในประเทศ สหรัฐอเมริกา ในเรื่องการรักษาพยาบาล ประชาชนของมลรัฐเป็นผู้เสียภาษีให้กับมลรัฐ ตนเอง ก็จะได้การดูแลรักษาพยาบาลที่ดีกว่าประชาชนนอกมลรัฐ ดังนั้น หากประเทศไทยจะให้จังหวัดปกครองตนเอง ก็จะส่งผลต่อการให้บริการสาธารณะกับประชาชน

ในแต่ละจังหวัด มีมาตรฐานและระดับคุณภาพที่แตกต่างกัน ซึ่งจะสร้างปัญหาใหม่ให้เกิดขึ้นในชาติ

จากที่กล่าวมา เป็นเหตุผลความสำคัญของการคงไว้ซึ่งราชการส่วนภูมิภาค การทำให้สถาบัน “ระบบราชการ” กลายเป็น “การเมือง” โดยผ่านการเลือกตั้งตามวัฒนธรรมการเมืองไทย และให้อำนาจปกครองพื้นที่ เป็นความสุ่มเสี่ยงอย่างยิ่งที่จะเกิดความไม่มั่นคงภายในรัฐ และความเดือดร้อนของประชาชนที่ไม่ใช่ฐานเสียงของผู้ถืออำนาจในจังหวัดปกครองตนเอง

-----

สถาบันดำรงราชานุภาพ  
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย  
โทร. ๕๐๕๐๔