

Prospects of Provincial Governor Election in Thai State

Sukit Charoenrattanakul^{*,**}

Abstract

This article discusses the structural-functional model of provincial government in Thailand, known as the Government Regional Administration, which evolved from the historical Tehsaphiban of Siam.” This transformation was initiated during the reign of King Rama V of the Chakri Dynasty, influenced by the French bureaucratic system. Subsequently, in the wake of the democratic revolution and the redefinition of Thailand, the role of provincial government has consistently excelled in executing and monitoring the implementation of central government policies with remarkable effectiveness, a legacy that dates back to the First National Economic and Social Development Plan in 1961 and continues to the present day.

* B.A. (Political Science) Chiang Mai University, M.A. (Pol. Sc.) Eastern New Mexico University, Cert. of Advanced Studies (Pol. Sc. & Pub. Ad., Equivalent to Ph.M. of Oxford University, UK) Northern Illinois University, 43rd Class of National Defence College

** Former Associate Professor, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University, Former Deputy Permanent Secretary, Ministry of Interior, Former Director – General, Department of Local Administration, Former Director – General, Department of Provincial Administration, Bangkok 10240, Thailand. Email: sukit2495@hotmail.com

*** Received February 13, 2024; Revised May 3, 2024; Accepted June 10, 2024.

The idea of adopting a provincial governor election approach may resonate with democratic philosophy, but it appears that implementing such a system is premature given the current environmental realities in Thai society. It is well-known that traditional Thai political culture has long been characterized by the widespread practice of buying votes during every election campaign. While the results of the general election on May 14, 2023, have indicated the emergence of a significant new voting culture that resists money-driven politics, this movement has not yet gained the majority's support in Thailand, particularly in rural areas. Furthermore, nearly all Thai local governments are grappling with critical administrative challenges, including corruption, income disparities, diminishing returns on investment, and a lack of fiscal discipline. Certainly, current sociopolitical landscape, characterized by ingrained traditional practices and administrative challenges within local governments, suggests that the timing may not yet be right for such a transition. It may not be too long before we witness the ascent of young voters with a new cultural mindset, potentially becoming the majority in Thai society. At that juncture, it will be an opportune moment to decide whether to embrace a change or maintain the current model.

Key words: provincial government, Election, Provincial Governor.

ราชการส่วนภูมิภาคกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในประเทศไทย

สุกิจ เจริญรัตนกุล^{**}

บทคัดย่อ

บทความนี้บรรยายถึงราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทยที่พัฒนาการมาจาก “ระบบเทศาภิบาล” ของรัฐสยามในยุคพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ ซึ่งมีโครงสร้างคล้ายคลึงกับราชการส่วนภูมิภาคในระดับมณฑล จังหวัด และอำเภอของ สาธารณรัฐฝรั่งเศสในยุคปฏิวัติ ค.ศ. 1789 (พ.ศ. 2332) ถัดมาเมื่อรัฐไทยเปลี่ยนแปลง การปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ต่อเนื่องถึงยุคเริ่มต้นการใช้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 เมื่อปี พ.ศ. 2504 นั้น ราชการส่วน ภูมิภาคได้ทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการนำและติดตามนโยบายของรัฐบาลกลางไปสู่ การปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลมาโดยตลอดในช่วง 5-6 ทศวรรษที่ผ่านมา

แนวคิดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด (ผวจ.) ย่อมหมายถึงการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบราชการไทยในปัจจุบันให้เหลือเพียงราชการส่วนกลางกับ ราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่โดยข้อเท็จจริงที่การเลือกตั้งในทุกระดับมีการซื้อสิทธิ์

* ศ.ศบ (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, M.A. (Pol. Sc.) Eastern New Mexico University, Cert. of Advanced Studies (Pol. Sc. & Pub. Ad., Equivalent to Ph.M. of Oxford University, UK) Northern Illinois University, วปอ. รุ่นที่ 43

** อติตรองศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, อติตรองปลัดกระทรวงมหาดไทย, อติอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, และอธิบดีอธิบดีกรมการปกครอง, กรุงเทพมหานคร 10240, ไทย Email: sukit2495@hotmail.com

*** ได้รับบทความ 13 กุมภาพันธ์ 2567; แก้ไขปรับปรุง 3 พฤษภาคม 2567; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 10 มิถุนายน 2567

ขายเสียกันอย่างแพร่หลายทั่วรัฐไทย ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในรัฐไทยเกือบทั้งหมดมีปัญหาดัชนีชี้วัดเรื่องหลายเรื่องหลายประเด็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาคอร์รัปชัน ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ปัญหาการใช้งบประมาณไม่คุ้มค่าเงินลงทุน ปัญหาการจ้างบุคลากรเกินปริมาณงาน และความไร้วินัยขององค์กรคลังภายใต้บริบทการบริหารงานท้องถิ่นที่มีอิสระสูงมาก ผู้เขียนมีความเห็นต่อการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดควรเป็นเรื่องของอนาคตที่ไม่ไกลนักในการรอคอยให้พัฒนาการเมืองใหม่เติบโตขึ้นมาเป็นเสียงข้างมากอย่างชัดเจนในสังคมไทย ซึ่งจะส่งผลให้เวทีการเลือกตั้งในอนาคตหลุดพ้นจากวิถีธนาธิปไตย และเมื่อนั้นจะเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทยที่จะต้องเลือกตัดสินใจร่วมกันว่าควรเปลี่ยนโครงสร้างระบบราชการให้เป็นไปตามรูปแบบของประเทศญี่ปุ่นหรือให้กลับไปเหมือนเดิมตามรูปแบบของฝรั่งเศส

คำสำคัญ : ราชการส่วนภูมิภาค, การเลือกตั้ง, ผู้ว่าราชการจังหวัด

บทนำ

การกล่าวถึงความไม่เป็นเอกภาพของรัฐไทย (สยาม) ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ ภายใต้ พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2441) ซึ่งต่อมาแก้ไขปรับปรุงเป็น พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 นั้น มีองค์พหุศาสตร์สำคัญอยู่ที่การปกครองส่วนภูมิภาคที่มีปรัชญาและโครงสร้างรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง เรียกว่า ระบบเทศาภิบาลโดยจัดแบ่งเขตการปกครองเป็นลำดับขั้น คือ มณฑล เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน รวมทั้งการริเริ่มนำร่องการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของสุขาภิบาล โดยตราเป็น พ.ร.ก.สุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2441) และ พ.ร.บ.สุขาภิบาลฯ ฉบับต่าง ๆ ถัดมานั้น ผู้เขียนสันนิษฐานว่ารัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชประสงค์ให้เป็นไปตามรูปแบบของประเทศฝรั่งเศสที่มีการปฏิวัติระบอบ

การเมืองเป็นประชาธิปไตยในระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดีเมื่อปี ค.ศ. 1789 (พ.ศ. 2332) ซึ่งตรงกับยุครัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์

โดยคณะปฏิวัติฝรั่งเศสได้เร่งรัดให้มีการเลือกตั้ง *นายกเทศมนตรี (Maire)* ในทันทีเพื่อไปเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในระดับ *เทศบาลชุมชน (Commune)* ทั่วประเทศ นับหมื่นแห่ง และพัฒนาการต่อเนื่องเรื่อยมาจนฝรั่งเศสมีเทศบาลชุมชนเต็มพื้นที่เป็นจำนวนประมาณ 36,700 แห่ง (ยกเว้นยุค *Napoleonic Bonaparte* ในช่วงปี ค.ศ. 1800-1814 หรือ พ.ศ. 2343-2357) แต่รัฐฝรั่งเศสได้ยกเลิกให้มีการปกครองส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด (*Departement*) และระดับอำเภอ (*Arrondissement*) ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัด (*Prefet*) ที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีภายใต้มติเห็นชอบของ ครม. และมี *นាយอำเภอ (Sub - prefet)* ที่แต่งตั้งโดยกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของราชการส่วนภูมิภาคในระดับดังกล่าว เปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษ ที่มีการปฏิวัติระบอบการเมืองมาเป็นประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ที่มีกษัตริย์เป็นประมุขมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1649 (พ.ศ. 2192) ซึ่งตรงกับยุคพระเจ้าปราสาททองแห่งกรุงศรีอยุธยา นั้น อังกฤษเคยมีการปกครองท้องถิ่นในระดับ *Parish* และ *County* ของแคว้นบางแห่งภายใต้ระบบศักดินามาก่อนแล้ว และต่อมาเมื่อผนวก *England, Wales, Scotland* และ *North Irland* เข้ามารวมกันเป็น *the United Kingdom* ได้เมื่อปี ค.ศ. 1801 (พ.ศ. 2344) นั้น ความแตกต่างในด้านเชื้อชาติของ 4 ประเทศ เดิมในอดีตได้ทำให้สหราชอาณาจักรมีพัฒนาการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่ชุมชนทุกระดับ โดยเฉพาะการปฏิรูปท้องถิ่นครั้งใหญ่ภายใต้กฎหมาย *The Great Reform Act 1832* และ *The Municipal Corporation Act 1835* อันเป็นผลให้ราชการส่วนภูมิภาคของสหราชอาณาจักรต้องถูกยุบเลิกหมดสิ้นไปในที่สุด

ราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทยในยุคหลังสมบูรณาญาสิทธิราชย์

สำหรับประเทศไทยในยุคถัดมาที่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองในปี พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎร นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 ได้กำหนดให้ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นองค์ประมุขในรูปแบบเดียวกันกับสหราชอาณาจักร และในปีเดียวกันนั้นก็ได้ริเริ่มตรา พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2476 เพื่อยกฐานะสุขาภิบาล 35 แห่งที่มีอยู่ในยุคนั้นให้เป็นเทศบาลทั้งหมดและเร่งส่งกระทรวงมหาดไทยให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลทั่วราชอาณาจักร แต่ยังคงให้ผู้ไทยดำรงโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคไว้เหมือนเดิม (มีการเปลี่ยนแปลงเพียงยุบเลิกหน่วยการปกครองในระดับ “มณฑล” และเปลี่ยนชื่อหน่วยการปกครองในระดับ “เมือง” เป็นชื่อใหม่ว่า “จังหวัด”) ซึ่งผู้เขียนสันนิษฐานว่าแกนนำของคณะราษฎรคงตระหนักว่าสภาพสังคมไทยยังมีความจำเป็นต้องมีการปกครองส่วนภูมิภาคในรูปแบบเดียวกับประเทศฝรั่งเศส โดยเฉพาะการเป็นกลไกส่งผ่านของรัฐบาลและราชการส่วนกลางในการเร่งพัฒนาประเทศที่อยู่บนสภาพเศรษฐกิจสังคมด้อยพัฒนาเป็นอย่างมาก อาทิ มีประชากรอ่านออกเขียนได้ไม่ถึงครึ่งหนึ่งของประเทศ และมีบริการไฟฟ้า น้ำประปา - การคมนาคมขนส่ง - การให้บริการสาธารณสุขที่ยังไปไม่ถึงตำบลหมู่บ้าน ฯลฯ ในขณะเดียวกันข้อจำกัดเรื่องรายได้ท้องถิ่นคืออุปสรรคสำคัญที่ทำให้เทศบาลทั้งหลายไม่สามารถเติบโตอย่างรวดเร็วได้ตามประสงค์ และต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายตามเทศบัญญัติในทุก ๆ ปี ถัดมาในปี พ.ศ. 2495 การปกครองท้องถิ่นไทยที่คณะราษฎรเคยปฏิรูปให้เป็นเทศบาลในรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศได้ถูกรัฐบาลในยุคนั้นกำหนดให้ย้อนกลับไปจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นมาใหม่อีกครั้งในเขตพื้นที่ทุกอำเภอทั่วราชอาณาจักร และในปีเดียวกันนั้นก็ได้จัดตั้ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(อบจ.) ขึ้นในเขตจังหวัดทุกจังหวัดในลักษณะเดียวกับท้องถิ่นในระดับ Departement ของประเทศฝรั่งเศส ถัดมาในปี พ.ศ. 2514 รัฐบาลได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 24 ให้นวกร เทศบาลนครกรุงเทพฯ กับ เทศบาลนครธนบุรี เข้าไปรวมเป็นองค์กรเดียวกันเรียกว่า เทศบาลนครหลวง และถัดมาใน พ.ศ. 2515 จึงออก ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 25 ปรับเปลี่ยนรูปแบบของเทศบาลนครหลวงให้เป็น อบท. ในรูปแบบพิเศษเรียกว่า กรุงเทพมหานคร (กทม.) โดยอีก 3 ปีถัดมาก็ได้แก้ไขปรับปรุง มาเป็น พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม อีกหลายฉบับจนถึงฉบับปัจจุบัน โดยให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารสูงสุดของ กทม. ให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และมีได้บัญญัติชื่อตำแหน่งดังกล่าวไว้เป็น คำรับเดียวกับ นายกเทศมนตรีมหานคร/ปารีส และนายกเทศมนตรีมหานครลอนดอน ที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสมาชิกสภาเทศบาล โดยได้บัญญัติให้เรียกชื่อตำแหน่ง นี้ว่าเป็น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (Governor of Bangkok Metropolitan Administration) ซึ่งทำให้คนจำนวนมากต้องสับสนไปกับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ในส่วนภูมิภาคของไทยและประเทศฝรั่งเศสที่เป็นรัฐเดี่ยว และผู้ว่าราชการรัฐ นิวยอร์ก (Governor of New York) ของสหรัฐอเมริกาที่เป็นสหพันธรัฐ ถัดมาในปี พ.ศ. 2521 รัฐบาลยุคนั้นได้ทดลองจัดตั้ง อบท.รูปแบบใหม่ขึ้นมาอีก 1 แห่งคือ เมือง พัทยา ซึ่งมีปรัชญาและโครงสร้างแตกต่างกับเทศบาล แต่คล้ายคลึงกับท้องถิ่นขนาดเล็กในรูปแบบ ผู้จัดการเมือง (City Manager Form) ของสหรัฐอเมริกา

ในฝรั่งเศสถัดจากยุคปฏิวัติ ค.ศ. 1789 (พ.ศ. 2332) ประมาณ 193 ปี รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525) และ รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525) ว่าด้วยเสรีภาพของเทศบาล จังหวัด และมณฑล ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ จึงทำให้ ประธานสภามณฑล(Presiden du Conseil

Regional) และ ประธานสภาจังหวัด (*Presiden du Conseil Gendral*) ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนได้เป็นผู้บริหารสูงสุดของรัฐบาลท้องถิ่นในระดับมณฑลและในระดับจังหวัด โดยมี นายกเทศมนตรี (*Maire*) ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเป็นผู้บริหารสูงสุดของท้องถิ่นในระดับเทศบาลชุมชนเหมือนเดิมในอดีต แต่ภายใต้รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันนี้ การปกครองส่วนภูมิภาคของฝรั่งเศสยังคงดำรงอยู่ โดยให้ *ผู้ว่าราชการจังหวัด* และ *นายอำเภอ* มีสถานะทางกฎหมายเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานของส่วนราชการในเขตจังหวัดและอำเภอให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลกลาง ไม่มีอำนาจหน้าที่ให้คุณให้โทษราชการส่วนท้องถิ่นเหมือนในอดีตแต่ยังคงมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการฟ้องคดีต่อ *คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil constitutionnel)* และ *ศาลปกครอง (Cunseil d'Etat)* ให้รัฐบาลท้องถิ่นเพิกถอนการดำเนินการบาง ๆ ที่ไม่ชอบด้วยระเบียบกฎหมาย

เปรียบเทียบกับพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยครั้งล่าสุดที่มีการกระจายอำนาจการปกครองลงไปสู่ท้องถิ่นในระดับตำบล โดยการจัดตั้ง *องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)* 617 แห่งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 และจัดตั้ง *พหุภาคี* ในเรื่อยมาจนเต็มพื้นที่ทุกตำบลทั่วประเทศ ภายใต้ พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (คล้ายคลึงกับเทศบาลชุมชนของฝรั่งเศส) ถัดมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวด 9 มาตรา 282 – 290 รัฐสภาไทยจึงต้องแก้ไขปรับปรุง พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ และตรา พ.ร.บ.เปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลฯ และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทำให้รัฐบาลในยุคนั้นต้องเร่งยกร่างแก้ไขกฎหมายลูกในระดับกฎกระทรวงและระเบียบ

กระทรวงนับร้อยฉบับที่เกี่ยวข้องกับ พ.ร.บ., พ.ร.ฎ. และ พ.ร.ก. ที่เป็นกฎหมายแม่ เพื่อเร่งรัดถ่ายโอนอำนาจการปกครองและกระจายรายได้ไปสู่ท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายก อบจ., นายกเทศมนตรี, และนายก อบต. โดยตรงจากประชาชน ซึ่งเป็นระบบประธานาธิบดี มีใช้ระบบสภาท้องถิ่นเหมือนในอดีตที่เคยเป็นรูปแบบเดียวกันกับฝรั่งเศส อันเป็นผลให้สมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติอำนาจถ่วงดุลนายก อบต. ได้น้อยลงเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ ฉบับปัจจุบัน รวมทั้ง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553 ยังคงกำหนดให้การปกครองส่วนภูมิภาคดำรงอยู่ในประเทศไทย โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ (นอก.) มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 54 - 58 และมาตรา 61 - 65 เหมือนเดิม แต่ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาในรูปแบบเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอของฝรั่งเศสในปัจจุบัน

บริบทของราชการส่วนกลาง - ราชการส่วนภูมิภาค - ราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยปัจจุบัน

การเมือง กับ ระบบราชการ เป็นสถาบันที่ต้องอยู่ร่วมกันเสมือนเหรียญเงินตราของทุกสกุลเงินที่มีรูปลักษณะ 2 ด้านอยู่ในเหรียญเดียวกัน รัฐบาลของทุกประเทศในทุกยุคสมัยภายใต้ระบอบการเมืองทุกระบบจึงต้องมีระบบราชการเป็นกลไกขับเคลื่อนแนวคิดและนโยบายของฝ่ายการเมืองไปสู่การปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลเช่นเดียวกันกับประเทศไทยทั้งในยุคระบอบเผด็จการและระบอบประชาธิปไตยที่มี

โครงสร้างระบบราชการ 3 ส่วน ซึ่งได้แก่ ราชการส่วนกลาง, ราชการส่วนภูมิภาค, และ ราชการส่วนท้องถิ่น

ราชการส่วนกลางของประเทศไทย ประกอบด้วยส่วนราชการ 20 กระทรวง 152 กรม และหน่วยงานต่าง ๆ ที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีที่มีฐานะเทียบเท่ากับกรมอีก 24 ส่วนราชการ มีข้าราชการพลเรือนสามัญและลูกจ้างรวมกันทั้งหมดประมาณ 8.5 - 9 แสนคน (ไม่นับรวมข้าราชการครู 4.15 แสนคน ข้าราชการทหาร 4.10 แสนคน ข้าราชการตำรวจ 2.2 แสนคน, พนักงานรัฐวิสาหกิจ 2.33 แสนคน และลูกจ้างต่าง ๆ อีกประมาณ 1.9 แสนคน) ราชการส่วนกลางมีงบประมาณปีละ 2 - 2.5 ล้านล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 65 - 70 ของรายได้แผ่นดิน ตามข้อมูลปีงบประมาณ 2565 รายงานไว้ว่ารัฐบาลไทยมีงบประมาณ 1 ล้านล้านบาท โดยแบ่งเป็นงบของราชการส่วนกลาง 2.1 ล้านล้านบาท กระทรวงที่มีงบประมาณมากที่สุด 5 อันดับแรก คือ กระทรวงศึกษาธิการ 3.32 แสนล้านบาท, กระทรวงมหาดไทย 3.16 แสนล้านบาท (เป็นเงินอุดหนุน อบท. 2.53 แสนล้านบาท) กระทรวงการคลัง 2.94 แสนล้านบาท กระทรวงกลาโหม 2.03 แสนล้านบาท และกระทรวงคมนาคม 1.75 แสนล้านบาท กระทรวงที่มีงบประมาณน้อยที่สุด 5 อันดับสุดท้าย คือ กระทรวงดิจิทัล 6.97 พันล้านบาท กระทรวงพาณิชย์ 6.52 พันล้านบาท กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา 5.16 พันล้านบาท กระทรวงอุตสาหกรรม 4.38 พันล้านบาท และกระทรวงพลังงาน 2.71 พันล้านบาท

ราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งหมายถึง หน่วยราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่มีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปปฏิบัติงานอยู่ในเขตจังหวัดและอำเภอ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดนั้น ประกอบด้วย 76 จังหวัด 878 อำเภอ และหน่วยงานในสังกัดกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ต้นสังกัด

กำหนดไว้ใน พ.ร.ฎ. ให้เป็นราชการส่วนภูมิภาค (7,036 ตำบล และ 74,700 หมู่บ้าน เป็นหน่วยการปกครองในชนบทตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ฯ แต่มีได้มีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาค กำนันและผู้ใหญ่บ้านไม่มีเงินเดือนตาม พ.ร.บ.เงินเดือนฯ แต่ได้รับเงินค่าตอบแทนประจำเดือน ๆ ละ 13,000 บาท และ 10,000 บาท ตามลำดับ โดยไม่มีงบประมาณใด ๆ ลงไปสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยเคลื่อนที่ (อำเภอ) สำนักงาน ก.พ.ไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับจำนวนบุคคลากรของรัฐในราชการส่วนภูมิภาค แต่ประเมินได้ว่าจังหวัดและอำเภอทั่วประเทศมีข้าราชการพลเรือนสามัญและลูกจ้างรวมกันทั้งสิ้นประมาณ 75,000 – 85,000 คน (ไม่นับรวมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ข้าราชการครูทหาร ตำรวจ และลูกจ้าง ราชการในสังกัด สธ.) เช่นเดียวกันกับสำนักงานงบประมาณที่ไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับงบประมาณของราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นอำนาจของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่จะจัดสรรแบ่งปันเงินลงไปให้หน่วยงานได้สังกัดในระดับจังหวัดและอำเภอ แต่ประเมินได้ว่าราชการส่วนภูมิภาคทั้งระบบมีงบประมาณโดยเฉลี่ยไม่เกินปีละ 8 - 9 หมื่นล้านบาท หรือไม่ถึงร้อยละ 5 ของงบกระทรวง ทบวง กรมต้นสังกัด

ราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีปลัด กทม. ปลัดเมืองพัทยา ปลัด อบจ. ปลัดเทศบาล และปลัด อบต. เป็นหัวหน้าเหล่าข้าราชการท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายของฝ่ายการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปเป็นผู้บริหาร อบท. 7,850 แห่ง (กทม., เมืองพัทยา, อบจ. 76 แห่ง, เทศบาลนคร 30 แห่ง, เทศบาลเมือง 195 แห่ง, เทศบาลตำบล 2,247 แห่ง, และ อบต. 5,300 แห่ง) นั้น มีข้าราชการท้องถิ่นและลูกจ้างรวมกันทั้งระบบประมาณ 565,000 คน มีรายได้ประมาณร้อยละ 25 - 30 ของรายได้แผ่นดินหรือประมาณปีละ 7 - 7.5 แสนล้านบาท โดยข้อมูลปีงบประมาณ 2565 รายงานไว้ว่า อบท.ทั้งระบบมีรายได้รวมกันทั้งสิ้น 7.23 แสนล้านบาท ซึ่งเป็นรายได้ที่รัฐบาลกลาง

จัดเก็บภาษีให้ 2.24 แสนล้านบาท รัฐบาลกลางแบ่งภาษีให้ 1.86 แสนล้านบาท รัฐบาลกลางจัดสรรเงินอุดหนุนให้ 2.38 แสนล้านบาท และรายได้ที่ อบต. จัดเก็บเอง 6.57 หมื่นล้านบาท (อปท. เกือบทั้งหมดมีรายได้ของตนเองไม่ถึงร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายในทุกปี)

เมื่อเปรียบเทียบกับราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น ย่อมมองเห็นได้ว่าราชการส่วนภูมิภาคมีขนาดเล็กมาก อีกทั้งมีโครงสร้างซ้อนซ้อนสาวยตาในข้อเท็จจริงที่มีหน่วยงานของกระทรวง ทบวง กรมหลายหน่วยที่เข้าไปปฏิบัติงานในเขตจังหวัดและอำเภอ แต่ต้นสังกัดในส่วนกลางเหล่านั้นมิได้กำหนดไว้ใน พ.ร.ฎ. ให้เป็นราชการส่วนภูมิภาค (หลายกระทรวงใช้วิธีออก “กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการฯ” ให้เรียกชื่อหน่วยงานในสังกัดที่ปฏิบัติงานในจังหวัดและอำเภอว่าเป็น “หน่วยงานเขต” เพื่อเลี่ยงการอยู่ใต้บังคับบัญชาของ ผวจ. และ นอภ. รวมทั้งการออกประกาศกระทรวงและหนังสือสั่งการข้ามอำนาจ ผวจ. ในลักษณะที่ขัดต่อมาตรา 58 แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ)

ในปัจจุบัน ผวจ. และ นอภ. ยังคงมีภาพลักษณ์เป็นผู้ทรงอำนาจในสายตาของคนในวงกว้างที่สนใจติดอยู่กับมโนทัศน์ เจ้าเมืองในยุคสมบูรณาญาสิทธิราช และ ผวจ. ในยุคเผด็จการ พ.ศ. 2500 – 2515 โดยข้อเท็จจริง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของ ผวจ. และ นอภ. มีข้อจำกัดทั้งในด้านโครงสร้าง บุคลากร และงบประมาณเป็นอย่างมาก ตัวอย่างเช่น สำนักงานจังหวัดที่เป็นหน่วยงานใต้บังคับบัญชาโดยตรงของ ผวจ. มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด แต่มีข้าราชการและลูกจ้างเพียงจังหวัดละ 25 - 40 คน มีงบประมาณปีละ 8 - 10 ล้านบาท จังหวัดต่าง ๆ มีราชการส่วนภูมิภาคประจำจังหวัดเพียง 15 - 20 หน่วยงาน อาทิ สنج.เกษตรจังหวัด สنج.ปศุสัตว์จังหวัด สنج.ประมงจังหวัด ที่มีข้าราชการหน่วยงานละ 5 - 10 คน แต่ละ

หน่วยงานมีงบประมาณเพียงปีละ 1 - 2 ล้านบาท ที่ว่าการอำเภอซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบทุกตำบลหมู่บ้านในเขตอำเภอ มีข้าราชการและลูกจ้างอำเภอละ 15 - 25 คน มีงบประมาณโดยเฉลี่ยเพียงอำเภอละ 1 ล้านบาท สนง.เกษตรอำเภอ ปศุสัตว์อำเภอ ประมงอำเภอ มีข้าราชการหน่วยงานละ 2 - 3 คน แต่ละหน่วยงานที่มีงบประมาณปีละไม่ถึง 1 ล้านบาท เป็นต้น **เปรียบเทียบกับ อบจ.** ที่มีข้าราชการท้องถิ่นและลูกจ้างแห่งละ 300 - 600 คน แต่ละ อบจ. มีงบประมาณปีละ 800 - 1,900 ล้านบาท **เทศบาลนครและเมืองพัทยา** มีพื้นที่รับผิดชอบเพียง 60 - 300 ตารางกิโลเมตร แต่มีข้าราชการและลูกจ้างเป็นจำนวนมากถึงแห่งละ 500 - 1,000 คน มีงบประมาณแห่งละ 600 - 3,800 ล้านบาท และ **อบต.** มีพื้นที่รับผิดชอบ 1 ตำบล มีข้าราชการและลูกจ้างแห่งละ 40 - 80 คน มีงบประมาณปีละ 30 - 50 ล้านบาท เป็นต้น

แนวคิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกับระบบราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทยในอนาคต

กระแสดูแลความคิดให้มีการเลือกตั้ง ผวจ. เริ่มเป็นที่สนใจในสังคมไทยอย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นแนวคิดตามปรัชญาประชาธิปไตยที่สวยงาม และ ผวจ.บางคนอาจรู้สึกยินดีที่จะได้รับการปลดทุกข้อออกจากพันธกิจที่แบกรับอยู่ในปัจจุบัน แต่เมื่อคำนึงถึงประโยชน์ของบ้านเมืองแล้ว แนวคิดที่จะให้มีการเลือกตั้ง ผวจ.จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบถึงความเหมาะสมกับสภาพชีวิตจริงทางการเมืองและสิ่งแวดล้อมในสังคมไทยปัจจุบัน รวมทั้งเปรียบเทียบกับอารยประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวเหมือนกับประเทศไทย ตัวอย่างเช่น **สาธารณรัฐฝรั่งเศส** ที่ยังคงให้มีระบบราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด 100 จังหวัด และอำเภอ 320 อำเภอ เพื่อถ่วงดุลอำนาจกับบรรดารัฐบาลท้องถิ่นใน 26 มณฑล 100 จังหวัด 36,700 เทศบาลชุมชน และ **ราชอาณาจักรสวีเดน** ที่ยังคงมีระบบราชการส่วนภูมิภาคที่ประกอบด้วย 21 แคว้น เพื่อเชื่อมโยงรัฐบาลกลางกับ

รัฐบาลท้องถิ่น 290 แห่ง โดยให้มีผู้ว่าราชการแคว้นที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และ **สหราชอาณาจักร** ที่ยุบเลิกระบบราชการส่วนภูมิภาคไปทั้งหมดตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 19 แต่ถัดมาในศตวรรษที่ 20 จึงกลับมาจัดตั้งหน่วยงานภูมิภาคในระดับแคว้นขึ้นมาใหม่ เพื่อเชื่อมโยงประสานกับราชการส่วนกลางและถ่วงดุลอำนาจท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ อาทิ Government Offices for the Regions, Regional Development Agencies, และ Regional Chambers และ **ประเทศญี่ปุ่น** ที่เริ่มพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อ ค.ศ. 1945 (พ.ศ. 2488) และเพิ่มการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้นเรื่อยมา จนถึงทศวรรษของปี ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533 - 2542) จึงทยอยยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาคให้เหลือเพียง *ส่วนกลาง* กับ *ส่วนท้องถิ่น* ที่ประกอบด้วย 47 จังหวัดและเทศบาลประเภทต่าง ๆ จำนวน 3, 58 เทศบาล ซึ่งประเทศดังกล่าวเหล่านั้นล้วนมีประชาชนที่มีมาตรฐานชีวิตสูงและเป็นสังคมปลอดคอร์รัปชั่นทั้งสิ้น

เช่นนี้แนวคิดในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในประเทศไทยปัจจุบันจึงมี **โจทย์สำคัญที่ควรไตร่ตรองอย่างรอบคอบใน 3 ประเด็น** คือ (1) การเลือกตั้ง ผวจ. จะบริสุทธิ์โปร่งใสหรือไม่ (2) การเลือกตั้ง ผวจ. จะแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์และการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้หรือไม่ และ (3) การเลือกตั้ง ผวจ. จะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่าง อปท.กับรัฐบาลกลางได้โดยง่ายหรือไม่

ในประเด็นแรก การเลือกตั้งในสังคมประชาธิปไตยไทยที่เคยใช้อิทธิพลข่มขู่และตระเวนแจกซองเหี้ย แจกปลาหูในอดีต 50 – 60 ปีที่ผ่านมา ได้ถูกปรับเปลี่ยนกลยุทธมาเป็นการใช้เงินเป็นปัจจัยซื้อสิทธิ์ขายเสียงกันคานดาขึ้นจนถึงกับมีผู้ให้คำนิยามว่าเป็นวิถี *ชนาธิปไตย* แม้ผลการเลือกตั้งผู้ว่า กทม. และในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 14 พ.ค. 2566 เริ่มมีความหวังกับ **วัฒนธรรมการเมืองใหม่** ที่ประชาชนจำนวน

มากไม่ให้ความร่วมมือกับการซื้อสิทธิ์ขายเสียง ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นใหม่ ผสมผสานไปกับ **วัฒนธรรมการเมืองดั้งเดิม** ที่เอื้อต่อการดำรงอยู่ของวิถีธนาธิปไตย ผู้เชี่ยวชาญการเลือกตั้งคาดกันว่าการเติบโตของวัฒนธรรมการเมืองใหม่จะต้องใช้เวลาอีกไม่น้อยกว่า 2 สมัยการเลือกตั้งในอนาคตข้างหน้า โดยเฉพาะในเขตเลือกตั้ง อบท. ที่ผ่านมา ผู้ชนะต้องจ่ายเงินกันเป็นจำนวนมากอย่างน่าตกใจ จึงมีการประเมินกันว่าหากมีการเลือกตั้ง พวจ. ขึ้นเมื่อใด เมื่อนั้นก็จะได้เห็นการซื้อสิทธิ์ขายเสียงกันอย่างหนักหน่วงแพร่สะพัดไปทั่วประเทศ

ในประเด็นที่สอง ไม่มีผู้ใดปฏิเสธว่ารัฐไทยมีปัญหาหลายแรงเรื้อรังอยู่กับระบบอุปถัมภ์และการคอร์รัปชันในแวดวงผู้มีอำนาจการเมืองและระบบราชการทุกระดับ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงนั้นราชการส่วนภูมิภาคมีปัญหาไม่น้อยเลย เพราะ พวจ. และ นอก. มีอำนาจค่อนข้างจำกัดในการบริหารงานบุคคลกับผู้ที่บังคับบัญชาที่เป็นข้าราชการจากหลากหลายต้นสังกัดและเมืองมั่งคั่งประมาณจำนวนมากให้โกงกินได้โดยสะดวก **เปรียบเทียบกับราชการส่วนกลาง** ที่รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดีกรมต่าง ๆ มีอำนาจใช้ระบบอุปถัมภ์ครอบงำระบบคุณธรรมให้คุณให้โทษเหล่าข้าราชการในสังกัดได้อย่างกว้างขวาง บางแห่งมีการซื้อขายตำแหน่งเป็นที่บ้านทอนขวัญกำลังใจ ข้าราชการสุจริตที่มีความรู้ความสามารถ อีกทั้งราชการส่วนกลางมีงบประมาณมหาศาลให้ฝ่ายการเมืองและข้าราชการระดับสูงบางคนร่วมมือกันฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นเม็ดเงินนับพันนับหมื่นล้านบาท เช่นเดียวกับ**ราชการส่วนท้องถิ่น** ที่ผู้บริหาร อบท. ใช้ระบบอุปถัมภ์ให้คุณให้โทษข้าราชการท้องถิ่นได้โดยง่ายและมีการซื้อขายตำแหน่งกันอย่างดาษดื่น รวมทั้งมีปัญหาคอร์รัปชันมากมายในการดำเนินแผนงาน โครงการ กิจกรรมต่าง ๆ เป็นเม็ดเงินนับสิบนับร้อยล้านบาทภายใต้ความร่วมมือของฝ่ายการเมืองกับข้าราชการท้องถิ่น ข้อเท็จจริงเหล่านี้ปรากฏชัดแจ้งอยู่ในฐานข้อมูลการไต่สวน

สืบสวนและจำนวนคดีทุจริตฯ ของ สตง.และ ปปช. เช่นนี้จึงมองไม่เห็นว่าการเลือกตั้ง ผวจ. จะเป็นความหวังใหม่ให้กับการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์และปัญหาคอร์รัปชันได้ แต่อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จในการรักษามะเร็งร้ายในระบบราชการไทยจำเป็นต้องปฏิรูประบบคุณธรรมอย่างจริงจังโดยใช้เทคนิคและเครื่องมือชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมให้เป็นมาตรฐานเดียวกับนานาชาติ และจะต้องปฏิรูปมาตรการควบคุมและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันให้เข้มข้นมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งจะต้องปฏิรูปองค์กร / หน่วยตรวจสอบการทุจริต และแก้ไขกฎหมายปราบคอร์รัปชันให้มีความศักดิ์สิทธิ์กำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างไม่ปรานีให้มีโทษจำคุกอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 10 - 20 ปี เป็นต้น

ในประเด็นที่สาม คือข้อกังขาของบรรดาฝ่ายความมั่นคงทั้งหลายว่าการเลือกตั้ง ผวจ. และการยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคจะทำให้ประเทศไทยไม่มี **โซ่ข้อกลาง** เชื่อมโยงรัฐบาลกลางกับ อปท. 7,850 แห่ง ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าวิตกอย่างยิ่ง โดยข้อเท็จจริง อปท.ทั้งหลายในประเทศไทยล้วนมีอิสระในการบริหารงานนโยบาย การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณเป็นอย่างมาก อีกทั้งรัฐบาลกลางมีศักยภาพต่ำมากในการตรวจสอบความโปร่งใสและติดตามดูแลความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณในจำนวนมหาศาลของ อปท. หากในอนาคตมี อปท. ไต่อ หรือมี อปท.จำนวนมาก ร่วมกันดำเนินนโยบายที่ขัดต่อหลักการสำคัญของรัฐ ก็อาจนำไปสู่ความขัดแย้งปั่นป่วนขึ้นในสังคมไทย และอาจนำไปสู่ภาวะวิกฤตเหมือนกรณีของ Scotland ในสหราชอาณาจักร และกรณีของ 4 จังหวัด ในแคว้น Catalan ของราชอาณาจักรสเปน และกรณีของรัฐ Bavaria ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่ขัดแย้งกับรัฐบาลกลางในหลายเรื่องหลายประเด็น และขยายวงกว้างไปถึงขั้นจะใช้ประชามติประกาศอิสรภาพแยกตัวออกไปจัดตั้งรัฐใหม่ เป็นต้น

เมื่อประมวลข้อเท็จจริงใน 3 ประเด็นดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นส่วนตัวว่าราชการส่วนภูมิภาคยังมีความจำเป็นต้องดำรงไว้เพื่อเป็น “ข้อกลาง” และเป็น “ผู้ถ่วงดุลอำนาจ” ระหว่างรัฐบาลกลางกับ อปท. 7,850 แห่งทั่วราชอาณาจักร นอกจากนี้ อปท. ในรัฐไทยยังมีปัญหาสำคัญเรื่องอื่นที่ไม่มองไม่เห็นอีกอย่างน้อย 3 เรื่องใหญ่ ๆ คือ (1) การใช้จ่ายงบประมาณในแผนงาน โครงการ กิจกรรมที่ไม่คุ้มค่าการลงทุน (2) การจ้างบุคลากรเป็นจำนวนมากเกินความจำเป็นไม่สมดุลกับปริมาณงาน (3) ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของประชาชนระหว่าง อปท. ขนาดใหญ่ - ขนาดกลาง - ขนาดเล็ก ซึ่งปัญหาทั้ง 3 เรื่องนี้มีความจำเป็นต้องเร่งรีบแก้ไขโดยเร็วเพื่อรักษาผลประโยชน์ของบ้านเมือง โดยรัฐบาลกลางจะต้องลงไปเร่งปฏิรูปวินัยการคลังที่หย่อนยานเป็นยาวไกลของ อปท.ทั้งหลาย และทบทวนหลักเกณฑ์การกระจายรายได้ผ่านเงินเฉลี่ยปีละ 7 - 8 แสนล้านบาทลงไปให้ อปท. 7,850 แห่งอย่างเป็นธรรม

โดยเฉพาะในประเด็นที่ อปท.ขนาดใหญ่ 111 แห่งมีรายได้ปีละ 600 - 3,900 ล้านบาท และ อปท.ขนาดกลาง 612 แห่งที่มีรายได้ปีละ 100 - 500 ล้านบาท เปรียบเทียบกับ อปท.ขนาดเล็กในชุมชนเมือง 3,265 แห่งที่มีรายได้ปีละ 50 - 100 ล้านบาท และ อปท.ขนาดเล็กในชนบท 3,862 แห่งที่มีรายได้ปีละ 20 - 50 ล้านบาทนั้น เมื่อลงลึกย้อนไปดูฐานข้อมูลรายได้ของ อปท.ทั้งหลายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 - 2565 จะพบว่า อปท.ขนาดใหญ่ 111 แห่งมีรายได้รวมกันเฉลี่ยปีละ 1.8 - 2.2 แสนล้านบาท คุณด้วยเวลา 23 ปี นับเป็นเม็ดเงินมหาศาลถึง 4.15 - 5.06 ล้านล้านบาท แต่ท้องถิ่นเหล่านั้นเจริญเติบโตขึ้นมาให้เห็นเป็นรูปธรรมในมิติต่าง ๆ ค่อนข้างช้ามาก ซึ่งปัญหาความเหลื่อมล้ำนี้สามารถแก้ไขให้สำเร็จได้ในทันทีภายใต้โครงสร้างภาษีเดิม โดยรัฐบาลกลางเพียงแก้ไขหลักเกณฑ์การแบ่งภาษีและการจัดสรรเงินอุดหนุนที่เป็น

รายได้แผ่นดินลงไปให้ อบท.ขนาดเล็กทุกแห่งปีละไม่ต่ำกว่า 100 ล้านบาท และเมื่อใดที่ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้แก้ไขได้สำเร็จ เมื่อนั้นเราก็จะได้เห็นชนบทไทยเจริญเติบโตขึ้นอย่างฉับหน้าภายในเวลาไม่เกิน 10 ปี

สรุป

แนวคิดให้มีการเลือกตั้ง ผวจ.ย่อมหมายถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบราชการไทยให้เหลือเพียงราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นส่วนตัวว่าควรเป็นเรื่องของอนาคตที่มีเกิลนักรบในกรอบคอยการเติบโตของวัฒนธรรมการเมืองใหม่ให้ขึ้นมาเป็นเสียงซึ่งมากอย่างชัดเจนในสังคมไทย อันจะส่งผลให้เวทีการเลือกตั้งหลุดพ้นจากวิถีอำนาจเก่า และเมื่อนั้นสังคมไทยจะต้องเลือกตั้งสัณใจกันว่าสมควรเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นและระบบราชการให้เป็นไปตามรูปแบบของประเทศญี่ปุ่น หรือคงไว้ให้เหมือนเดิมตามรูปแบบของฝรั่งเศสแต่โดยข้อเท็จจริงในปัจจุบันที่ปรากฏชัดแจ้งว่า อบท.ในรัฐไทยมีปัญหาฉกรรจ์เรื่องรายได้ของหลายประเด็น การแก้ไขปัญหาให้ตรงประเด็นจำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญของปัญหาเหล่านั้น และเลือกใช้วิธีการรักษาที่ถูกต้อง ดังนี้ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่มีประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแต่อย่างใด ข้ำร้ายอาจทำให้ปัญหาต่าง ๆ ของ อบท.ไทยขยายตัวมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาคอร์รัปชันและความไร้วินัยการคลังภายใต้บริบทการบริหารงานท้องถิ่นที่มีอิสระสูงมาก

ในปัจจุบันราชการส่วนภูมิภาคภายใต้ภาวะขาดแคลนทรัพยากรการบริหารเป็นอย่างมากต้องแบกรับพันธกิจรอบด้านที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง โดยข้อเท็จจริงในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมารัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจการปกครองและทรัพยากรการบริหารทั้งหลายจำนวนมากลงไปที่ อบท. เปรียบเทียบกับราชการ

ส่วนภูมิภาค ที่มีจำนวนบุคคลากรน้อยมากและได้รับแบ่งปันงบประมาณปีละไม่ถึงร้อยละ 5 ของกระทรวงต้นสังกัด (ยกเว้นในช่วงปี พ.ศ. 2544 - 2549 ที่รัฐบาลยุคนั้นจัดสรรงบประมาณลงไปให้ ผวจ. CEO จัดทำแผนงาน โครงการ กิจกรรมบูรณาการร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ในทุก ๆ ปีงบประมาณ จังหวัดละ 300 - 450 ล้านบาท (รวม 76 จังหวัดเป็นเม็ดเงินประมาณปีละ 22,000 - 30,000 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 8 - 10 ของ งบประมาณกระทรวงมหาดไทย) ดังนั้นจึงเป็นประเด็นที่บ่งชี้ว่ารัฐบาลกลางจำเป็นต้องเร่งแก้ไขปัญหานี้ในทันทีโดยการกำกับนโยบายและกำหนดหลักเกณฑ์ที่เข้มข้นรัดกุมในการจัดสรรงบประมาณลงไปให้ราชการส่วนภูมิภาคอย่างน้อยร้อยละ 10 ของงบประมาณกระทรวง ทบวง กรมต้นสังกัด รวมทั้งเพิ่มอัตราบุคคลากรของหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับจังหวัดและระดับอำเภอให้เหมาะสมกับปริมาณงานและขนาดพื้นที่รับผิดชอบ เพื่อให้ราชการส่วนภูมิภาคมีศักยภาพสูงขึ้นกว่าเดิมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งจะต้องปฏิรูประบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลอย่างจริงจังควบคู่ไปกับการปฏิรูปกฎหมายและมาตรการป้องกันปราบปรามคอร์รัปชันที่เข้มข้นเด็ดขาดตามมาตรฐานของบรรดาอารยประเทศที่ปลายคอร์รัปชัน

เขียนหวังว่าบทความนี้จะช่วยเสริมสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย และเป็นประโยชน์ต่อการถกแถลงของทุกฝ่ายในเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในวงกว้างต่อไป

บรรณานุกรม

- Bowornwathana, B. (1996). "Political Realities of Local Government Reform in Thailand." In Kurosawa, S., Fujiwara, T. & Reforma, M. (Eds.), **New Trends in Public Administration for the Asia-Pacific Region: Decentralization** (pp. 79- 88) . The Local Autonomy College, Ministry of Home Affairs, Tokyo, Japan.
- Charoenrattanakul, S. (2008). "khwām lūāmlām rāidāi khōng ‘apa thō̄ . nai rat Thai patchuban. [Income inequality of Local administrative organizations in the current Thai state]" In Charoenrattanakul, S. (Ed.), **Thai local finance class Teaching Material** (pp.1-15). The colleague of Local Administration, Khon Kean University.
- Charoenrattanakul, S. (2011) . "botbat khōng krom songsoēm kān pokkhōng thōngthin kap kān kækhai panha khwām lūāmlām rāidāi khōng ‘apa thō̄ . nai rat Thai patchuban. [The role of the Department of Local Administration in solving the Local administrative organizations income inequality in the Thai state]" In **kao pīk rom songsoēm kān pokkhōng thōngthin**. [9th Year, Department of Local Administration] (pp. 7- 21) . Bangkok: Department of Local Administration, Ministry of Interior.
- Charoenrattanakul, S. (Ed.). (1986). **kānmūāng - kānbō̄rihān ratchakān Thai: rūām botkhwām nakwichakān tāngprathēt phāk nung -**

phāk hok. [Thai's Politics -- Public Administration: articles collection by foreign academics, Part 1 - Part 6] Bangkok: Odeonstore Publishing.

Chayaboot, C. (1996). **kān pokkhrōng thōngthin Thai.** [Thai Local Administration] Bangkok: Pickanes Printing Center.

Conyers, D. (2006). "Decentralization, The Latest Fashion in Development Administration." In Otenyo, E. E. & Lind, M. S. (Eds.), **Comparative Public Administration: The Essential Readings** (pp.447 – 462). Amsterdam and Oxford: Elsevier Ltd.

Gremion, C. (2002). **Local Government Development in France: Comparison With Japan.** Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Herolf, G. (2004). **France, Germany, and the United Kingdom: Cooperation in Time of Turbulence.** Stockholm: Stockholm University Press.

Jarntorn, S. et. al. (2000). **wiwatthanākān kān pokkhrōng thōngthin Thai.** [Evolution of Thai Local Administration] Bangkok: Office of the Civil Service Commission.

LaPalombara, J. (Ed.). (1967). **Bureaucracy and Political Development.** Princeton : Princeton University Press.

Yuvapurna, C. (1960). *kān rūām ‘amnāt læ kārok ra čhā ya ‘am nā chō_̄ thāngkān pokkhrōng khō_̄ ngok ta māi Thai*. [Centralization and Decentralization of Administrative powers in Thai Legal System] Bangkok: Local Printing, Department of Provincial Administration, Ministry of Interior.

RETRACTED