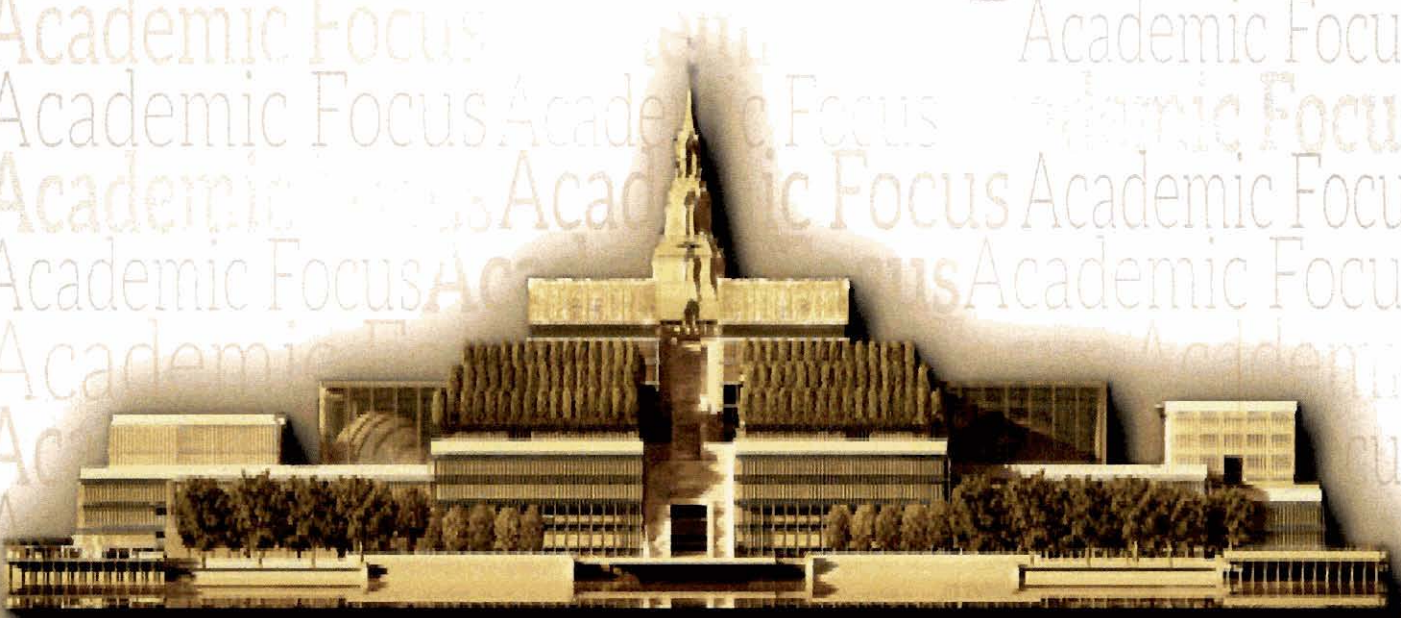


Academic Focus



เอกสารวิชาการ



การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ตอบโจทย์แบบไหนให้เหมาะกับประเทศไทยและเป็นสากล

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ISSN 2287-0520

ดาวน์โหลดเอกสารได้จาก <http://www.parliament.go.th/library>



Academic Focus
ตุลาคม 2558

สารบัญ	
บทนำ	2
ระบบการกระจายอำนาจการปกครองสากล	3
วิเคราะห์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย	6
ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในภาพรวม	10
สรุป	13
บรรณานุกรม	15

เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
<http://www.parliament.go.th/library>

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตอบโจทย์แบบไหนให้เหมาะกับประเทศไทยและเป็นสากล

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิรูปการเมืองครั้งสำคัญภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 และการปฏิรูปกลไกการบริหารกิจการสาธารณะภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลง

แม้ว่าได้มีการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการและปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่มาแล้ว แต่การบริหารราชการแผ่นดินของไทยยังไม่เป็นไปตามที่ประชาชนคาดหวัง โครงสร้างและการบริหารงานของรัฐยังเป็นอุปสรรคต่อการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ของโลกยุคโลกาภิวัตน์ ดังจะเห็นได้จากราชการส่วนกลางมีการขยายตัวจนมีขนาดและบทบาทไม่เหมาะสมกับภารกิจของรัฐ ราชการส่วนภูมิภาคยังปฏิบัติราชการโดยอิงนโยบายและอำนาจสั่งการที่มาจากส่วนกลางมากกว่าความต้องการของประชาชน และยังมีปัญหาการเชื่อมโยงการทำงานภายในพื้นที่ ในขณะที่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่อาจตอบสนองเจตนารมณ์ของแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจที่ได้วางไว้

ดังนั้น ในช่วงเวลาของการปฏิรูปประเทศ จึงได้มีคำถามถึงประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดินของไทย รวมทั้งมีการมองกันว่าโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันมีความสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นกลไกการบริหารที่อยู่ตรงกลาง ยังมีความจำเป็นในสังคมไทยอยู่อีกหรือไม่ ในเมื่อมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ดูแลให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่อย่างใกล้ชิดแล้ว

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตอบโจทย์แบบไหนให้เหมาะกับประเทศไทยและเป็นสากล

บทนำ

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534* ซึ่งกำหนดให้มีการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินเป็นสามส่วน คือ 1) การบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นการใช้หลักการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยอำนาจบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการสูงสุดจะอยู่ที่รัฐบาลในส่วนกลาง รัฐบาลจะกำหนดทิศทางและแนวนโยบายพื้นฐานต่าง ๆ รวมทั้งดำเนินกิจกรรมที่มีความสำคัญต่อประเทศ อาทิ การทหาร การต่างประเทศ และระบบเงินตรา เพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ และเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีความเป็นเอกภาพ 2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการใช้หลักการแบ่งอำนาจ โดยราชการส่วนกลางแบ่งอำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการให้ราชการส่วนภูมิภาคไปปฏิบัติเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างทั่วถึงและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น แต่การปฏิบัติราชการของหน่วยงานในส่วนภูมิภาคจะต้องไม่ขัดต่อนโยบายของส่วนกลางหรือกฎหมายของประเทศ และ 3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการใช้หลักการกระจายอำนาจ โดยส่วนกลางมอบอำนาจให้ท้องถิ่นระดับหนึ่ง เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเอง และสามารถจัดทำบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ รวมทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองในระดับท้องถิ่นอีกด้วย

การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยดังที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน เป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิรูปการเมืองครั้งสำคัญภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 และการปฏิรูปภาครัฐและกลไกการบริหารกิจการสาธารณะด้วยการถ่ายโอนอำนาจให้แก่ท้องถิ่นภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นจุดเริ่มต้นของความชัดเจนในการกระจายอำนาจและการบริหารระดับท้องถิ่นของไทย ซึ่งในครั้งนั้น การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนให้แพร่หลายในระดับท้องถิ่น และแก้ไขปัญหาการรวมอำนาจ การตัดสินใจ และวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป (ไชยวัฒน์ คำชู และ ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร, 2555, น. 77)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าได้มีการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการและปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่มาแล้ว แต่การบริหารราชการแผ่นดินของไทยยังไม่เป็นไปตามที่ประชาชนคาดหวังไว้ โครงสร้างและการบริหารงานของรัฐยังเป็นอุปสรรคต่อการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ของโลกยุคโลกาภิวัตน์ ดังจะเห็นได้จากราชการส่วนกลางมีการขยายตัวจนมีขนาดและบทบาทไม่เหมาะสมกับภารกิจของรัฐ มีการจัดแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็นจำนวนมาก และมีการตั้งส่วนราชการที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางลงไปปฏิบัติงานในภูมิภาคเพิ่มขึ้น ซึ่งการจัดโครงสร้างในลักษณะนี้ทำให้มีสายการบังคับบัญชาในการกำกับดูแลหลายชั้น การปฏิบัติงานมี

* แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

ขั้นตอนมากและไม่คล่องตัว สำหรับราชการส่วนภูมิภาค การปฏิบัติราชการของหน่วยงานในภูมิภาคยังอิงนโยบายและอำนาจสั่งการที่มาจากส่วนกลางมากกว่าความต้องการของประชาชน และเป็นการปฏิบัติงานแยกตามสาขาหน้าที่ของต้นสังกัดในส่วนกลาง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการเชื่อมโยงการทำงานในพื้นที่ และผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจบูรณาการการบริหารงานในจังหวัดให้เกิดเอกภาพได้ ในขณะเดียวกันการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก็ไม่ตอบสนองเจตนารมณ์ของแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจที่ได้วางไว้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีภารกิจหน้าที่ที่จำกัด มีปัญหาเรื่องการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมทั้งปัญหาความเป็นอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ การบริหารงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นยังมีความซ้ำซ้อนกัน โดยราชการส่วนภูมิภาคยังมีส่วนครอบงำการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่มาก

ในภาวะที่โลกเชื่อมโยงกันอย่างรวดเร็วไร้พรมแดน การแข่งขันทางการค้าเพิ่มสูงขึ้น และมีภัยคุกคามรูปแบบใหม่เกิดขึ้น อาทิ การก่อการร้าย การแพร่ระบาดของโรค และภัยจากธรรมชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อโลก ภูมิภาค ประเทศ และท้องถิ่น อย่างต่อเนื่องกัน การเชื่อมโยงกันอย่างสลับซับซ้อนนี้เป็นสิ่งที่สร้างเงื่อนไขของการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน อีกทั้งสะท้อนให้เห็นความจำเป็นของท้องถิ่น ที่จะต้องมีการบริหารจัดการที่เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ และมีอิสระเพียงพอที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558, น. 4) ดังนั้น ในช่วงเวลาของการปฏิรูปประเทศ จึงได้มีคำถามถึงประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดินของไทย รวมทั้งมีการมองกันว่าโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันมีความสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ และการบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นกลไกการบริหารที่อยู่ตรงกลางและถือว่าเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐ ยังมีความจำเป็นในสังคมไทยอยู่อีกหรือไม่ ในเมื่อมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ดูแลให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่อย่างใกล้ชิดแล้ว

บทความนี้จึงมีจุดมุ่งหมายในการนำเสนอข้อมูลเชิงวิเคราะห์ เพื่อแสดงความคิดเห็นต่อคำถามข้างต้น และให้ข้อเสนอแนะในภาพรวมที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย

ระบบการกระจายอำนาจการปกครองสากล

ระบบการกระจายอำนาจการปกครองที่ประเทศต่าง ๆ ใช้อยู่ในปัจจุบัน สามารถแบ่งได้เป็นสองระบบ คือ ระบบแองโกล-แซกซอน (Anglo-Saxon System) และระบบคอนติเนนท (Continental System) ซึ่งในแต่ละระบบนั้น มีลักษณะที่สำคัญดังนี้ (เสาวลักษณ์ ปิติ, 2556, น. 12-14)

1. ระบบแองโกล-แซกซอน (Anglo-Saxon System)

การกระจายอำนาจการปกครองในระบบแองโกล-แซกซอนเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง โดยแต่ละท้องถิ่นมีอำนาจของตนเอง มีความเป็นอิสระ และสามารถดำเนินการปกครองตามแบบอย่างจารีตประเพณีท้องถิ่นซึ่งถือปฏิบัติสืบต่อกันมา ดังนั้น โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบนี้จึงเป็นการออกแบบให้มีความเชื่อมโยงกับสภาพพื้นที่ ชุมชน สังคม และวัฒนธรรม เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมและมีเสรีภาพในการเลือกรูปแบบการปกครองตนเองที่

สอดคล้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและเน้นประชาธิปไตยท้องถิ่นเป็นสำคัญ มากกว่าเป็นการจัดตั้งโดยวิธีการจากรัฐส่วนกลาง ซึ่งทำให้การปกครองท้องถิ่นตามระบบนี้มีความแตกต่างหลากหลาย แต่มีลักษณะเด่นคือ มีอำนาจปกครองตนเองและมีความเป็นอิสระ หรือเรียกว่าเป็น “การปกครองตนเองของท้องถิ่น” (local self-government) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นตามระบบแองโกล-แซกซอน ไม่มีรูปแบบแน่นอน อาจทำให้เกิดปัญหาแก่รัฐส่วนกลางในการกำกับดูแลได้

ระบบแองโกล-แซกซอนมีรากฐานและวิวัฒนาการมาจากประวัติศาสตร์การกระจายอำนาจการปกครองของประเทศอังกฤษ ซึ่งเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการรวมตัวกันเป็นรัฐชาติ (nation-state) โดยประเทศอังกฤษเกิดจากการรวมตัวของท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งแต่ละท้องถิ่นยังคงสงวนอำนาจบางประการไว้ ปัจจุบันนอกจากประเทศอังกฤษหรือสหราชอาณาจักรแล้ว ยังมีประเทศอื่น ๆ ที่นำระบบนี้ไปใช้ เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ เป็นต้น

2. ระบบคอนติเนนท (Continental System)

การกระจายอำนาจการปกครองในระบบคอนติเนนทให้ความสำคัญกับการรวมอำนาจไว้ที่รัฐส่วนกลางและความเป็นเอกภาพแห่งรัฐ โดยรัฐส่วนกลางมีอำนาจเต็มในการบริหารปกครองประเทศ ส่วนการบริหารปกครองท้องถิ่นเกิดจากรัฐส่วนกลางได้มอบอำนาจให้บางประการตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจและมีความเป็นอิสระเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐส่วนกลางเป็นสำคัญ โดยรัฐส่วนกลางจะกำหนดรูปแบบ โครงสร้าง ขนาด ขอบเขตอำนาจหน้าที่ และกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นในระบบนี้จึงมีความชัดเจนและมีรูปแบบเดียวกันทั่วทั้งประเทศ ทำให้รัฐส่วนกลางกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้สะดวก สำหรับประเทศที่เลือกใช้ระบบนี้มักจะใช้หลักการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจทางปกครองไปพร้อม ๆ กัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐส่วนกลาง และมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับองค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นหน่วยราชการตามหลักการแบ่งอำนาจด้วย จนอาจมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกัน ด้วยเหตุนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจจำกัดในการบริหารและจัดทำบริการสาธารณะ และยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งทำให้การกระจายอำนาจการปกครองในระบบนี้ถูกเรียกว่าเป็น “การปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ” (local state government)

การกระจายอำนาจการปกครองในระบบคอนติเนนทเกิดขึ้นในภาคพื้นทวีปยุโรป มีรากฐานและวิวัฒนาการมาจากประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส ปัจจุบัน นอกจากประเทศฝรั่งเศสที่ใช้การกระจายอำนาจการปกครองในระบบนี้แล้ว ยังมีประเทศอื่น ๆ ที่ใช้ระบบนี้ อาทิ อิตาลี สเปน รวมทั้งประเทศไทยด้วย

ประเทศต่าง ๆ มีโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินและรูปแบบการกระจายอำนาจที่มีรายละเอียดแตกต่างกัน แต่ทั้งนี้ก็ล้วนยึดถือระบบที่เป็นสากล ไม่ระบบแองโกล-แซกซอน ก็ระบบคอนติเนนท ทั้งสองระบบต่างมีลักษณะเด่น ข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกัน ประเทศใดเลือกใช้รูปแบบใด ก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ

ประกอบกัน อาทิ นโยบายของรัฐบาล ประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครอง ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมด้านการบริหารของแต่ละประเทศ อย่างเช่นกรณีการกระจายอำนาจทางปกครองของสหราชอาณาจักร และประเทศฝรั่งเศส ต่างมีวิวัฒนาการมาจากประวัติศาสตร์ความเป็นมาของประเทศ ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่น การกระจายอำนาจทางปกครองถูกกำหนดโดยบริบททางประวัติศาสตร์หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยสหรัฐอเมริกาได้เข้าครอบครองพร้อมกับปฏิรูประบบเศรษฐกิจ การเมือง และการบริหารของญี่ปุ่น โดยให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย (เสาวลักษณ์ ปิติ, 2556, น. 41) อีกตัวอย่างหนึ่งคือประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งได้นำวัฒนธรรมการปกครองตนเองของชนเผ่าต่าง ๆ มาจัดเป็นรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะ เรียกว่าหมู่บ้าน หรือ Barangay ซึ่งถือเป็นหน่วยพื้นฐานในการทำหน้าที่วางแผนและปฏิบัติการเพื่อผลักดันนโยบายและกิจกรรมของรัฐให้เกิดผลในระดับชุมชน รวมทั้งบทบาทในฐานะเป็นเวทีรวบรวม กลั่นกรอง พิจารณาความคิดเห็นของประชาชน และยุติข้อพิพาทของประชาชน (เสาวลักษณ์ ปิติ, 2556, น. 48-49)

สำหรับรูปแบบของรัฐ ก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเช่นกัน ประเทศที่มีรูปแบบรัฐรวมหรือสหพันธรัฐ โดยธรรมชาติของรัฐรวมจะต้องมีระดับชั้นทางการบริหารอย่างน้อยสองชั้นอยู่แล้ว คือ รัฐบาลกลาง และรัฐบาลในระดับมลรัฐ แต่ประเทศในรูปแบบรัฐรวมจะมีการบริหารงานในระดับที่รองลงมาจากรัฐบาลมลรัฐอีกระดับหนึ่ง ซึ่งก็คือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ประเทศในรูปแบบรัฐรวม อย่างเช่น สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย จึงมีโครงสร้างการบริหารราชการสามระดับ คือ สหพันธรัฐ มลรัฐ และท้องถิ่น สำหรับประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐเดี่ยว มีทั้งประเทศที่แบ่งชั้นการบริหารราชการแผ่นดินเป็นสองระดับก็มี อาทิ สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และฟิลิปปินส์ ที่แบ่งเป็นสามระดับก็มี ที่เห็นได้ชัดเจนคือ ฝรั่งเศส และประเทศไทย (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ม.ป.ป., น. 318-321)

ในส่วนของประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่าโครงสร้างการบริหารราชการของไทยเป็นผลมาจากประวัติศาสตร์การรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางมาอย่างยาวนาน การปฏิรูปประเทศในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 สยามกลายเป็นรัฐรวมศูนย์เพื่อตอบโต้กับลัทธิอำนาจอธิปไตยของชาติตะวันตก รูปแบบการปกครองแบบหัวเมืองประเทศราชเดิม ซึ่งเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบดั้งเดิมจึงหายไป และเปลี่ยนมาเป็นระบบจังหวัดที่ขึ้นกับส่วนกลาง ซึ่งรูปแบบการปกครองนี้ยังสืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน (สยามอินเทลลิเจนซ์ยูนิท, 2554) ดังนั้น ราชการส่วนภูมิภาคจึงมีความสำคัญต่อสังคมไทย โดยเป็นกลไกที่เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในภูมิภาคแทนราชการส่วนกลาง เพื่ออำนวยความสะดวกและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ อย่างทั่วถึง แต่เนื่องจากปัจจุบันประชาชนในแต่ละพื้นที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น สภาพสังคมมีการเปลี่ยนแปลงซับซ้อนมากขึ้น ความต้องการจึงมีความหลากหลายตามไปด้วย ราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางภายใต้โครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์ของไทย จึงไม่อาจตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็วและสอดคล้องกับบริบทใหม่ เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายให้ไปปฏิบัติงานในภูมิภาคยังอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง การตัดสินใจในการดำเนินงานจึงไม่เป็นอิสระและก่อให้เกิดความล่าช้า อีกทั้งเจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคก็ไม่ใช่คนในพื้นที่ ทำให้ไม่ทราบความต้องการและความจำเป็นของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ อย่างแท้จริง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเข้ามา

มีบทบาท เพราะผู้แทนที่คนในท้องถิ่นเลือกตั้งเข้ามา นั้น ย่อมมีความรู้ความเข้าใจในท้องถิ่นของตนเอง ทำให้ทราบความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ดี และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น (สถาบันพระปกเกล้า, 2547, น. 28)

อนึ่ง ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาได้มีข้อเสนอว่า ประเทศไทยควรมีการบริหารราชการแผ่นดินเพียงสองระดับ โดยมีข้อเสนอให้ยุบเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ด้วยเห็นว่าประเทศไทยไม่ต้องรวมศูนย์อำนาจเพื่อต่อต้านลัทธิล่าอาณานิคมอย่างเช่นในอดีตแล้ว และควรเพิ่มการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้กำหนดความเป็นไปของท้องถิ่นได้อย่างอิสระ โดยราชการส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำกับดูแล ไม่แทรกแซงการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอที่เกิดขึ้นนี้จำเป็นต้องนำมาขบคิดไปพร้อม ๆ กับการวิเคราะห์ลักษณะและปัญหาของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยเพื่อหาคำตอบว่า โดยแท้จริงแล้วการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐในอนาคต การบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังมีความจำเป็นอยู่หรือไม่

วิเคราะห์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย

กระบวนการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจและปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นได้เริ่มต้นขึ้นภายหลังเหตุการณ์ทางการเมืองเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ผลจากการเรียกร้องทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายประการต่อโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการผ่อนคลายระดับการควบคุมการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพื่อพัฒนาไปสู่รูปแบบของการกำกับดูแลมากขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองระดับท้องถิ่น และสร้างรากฐานการพัฒนาประชาธิปไตยที่เข้มแข็งในระดับชาติต่อไป

ดังนั้น การกระจายอำนาจการปกครองในยุคปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน จึงเกิดขึ้นตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การปฏิรูปดังกล่าวไม่เพียงส่งผลให้เกิดความก้าวหน้าต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคด้วย โดยเฉพาะการให้ข้าราชการจากส่วนภูมิภาคต้องยุติบทบาทในการเข้าไปบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยุติบทบาทการเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและการบริหารงานของสุขาภิบาล* และนายอำเภอยุติการทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล ในปัจจุบันโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยแบ่งออกเป็นสี่ระดับตามกฎหมายสองฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งกำหนดให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบ่งออกเป็นจังหวัด และอำเภอ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่กำหนดโครงสร้างการบริหารงานในระดับที่รองลงมาจากอำเภอ เป็นตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งหน่วยการปกครองในระดับ

* ได้มีการยกฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542

ตำบลและหมู่บ้านนี้จะมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือข้าราชการของรัฐในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่

ตารางที่ 1 การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบัน

การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน	โครงสร้างส่วนราชการ
ราชการส่วนกลาง	<ul style="list-style-type: none"> - กระทรวง จำนวน 20 กระทรวง (สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง) - กรม หรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากรม จำนวน 161 กรม - ส่วนราชการซึ่งไม่อยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง จำนวน 9 แห่ง - กอง/สำนักหรือเทียบเท่ากอง 1,431 หน่วยงาน โดยมีบางหน่วยงานเป็นส่วนราชการที่ไปตั้งอยู่ในภูมิภาค 2,616 หน่วยงาน
ราชการส่วนภูมิภาค	<ul style="list-style-type: none"> - จังหวัด จำนวน 76 จังหวัด - อำเภอ จำนวน 878 อำเภอ - ตำบล จำนวน 7,255 ตำบล - หมู่บ้าน จำนวน 74,965 หมู่บ้าน
ราชการส่วนท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none"> - องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 76 แห่ง - เทศบาล จำนวน 2,440 แห่ง โดยแบ่งเป็น <ul style="list-style-type: none"> เทศบาลนคร 30 แห่ง เทศบาลเมือง 176 แห่ง เทศบาลตำบล 2,234 แห่ง - องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 5,335 แห่ง - องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ที่มา: “ข้อมูลทางการปกครองทั่วประเทศ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2557” โดย กรมการปกครอง, 2557, http://www.dopa.go.th/images/document/0301/01_copy.pdf และ “รายงานการปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น” โดย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558, กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

อนึ่ง ภายหลังจากปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะใหม่ที่ได้เริ่มต้นตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นกว่าในอดีต มีการขยายตัวทั้งในเชิงจำนวน ขนาด และบทบาทหน้าที่ โดยคาดหมายให้หน่วยงานราชการภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคค่อย ๆ ลดขนาดและบทบาทหน้าที่ลง แต่ดูเหมือนว่าปัจจุบันการรวมศูนย์อำนาจของไทยยังคงเข้มแข็ง มีการขยายหน่วยงานของราชการส่วนกลางออกไปตั้งอยู่ในภูมิภาคเป็นจำนวนมาก อย่างเช่นเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนส่วนราชการเมื่อ พ.ศ. 2545 ปัจจุบันประเทศไทยมีกระทรวงเพิ่มขึ้นจากเดิม 14 กระทรวง กับ 1 ทบวง เป็น 20 กระทรวง และมีกรมเพิ่มขึ้นจากเดิม 125 กรม เป็น 161 กรม (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558, น.5) ซึ่งทำให้มีโครงสร้างการบังคับบัญชาที่ซับซ้อน ขาดความยืดหยุ่น และไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในขณะเดียวกัน การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังภูมิภาคและท้องถิ่นยังทำได้จำกัด และขาดระบบส่งเสริมการทำงานแบบบูรณาการเพื่อลดความซ้ำซ้อนของการบริหารราชการในแต่ละระดับ ซึ่งทำให้การบริหารราชการในภาพรวมยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและมีคุณภาพ

ในส่วนของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ก็มีปัญหาติดขัดในการดำเนินงานอยู่เหมือนกัน โดยเป็นปัญหาพื้นฐานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีมาตั้งแต่อดีต และปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบบูรณาการ ซึ่งทำให้ราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถแสดงบทบาทใหม่ในการกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม ในที่นี้จึงขอกกล่าวถึงสภาพปัญหาที่มีผลต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นลำดับ ดังนี้

1. ปัจจุบันมีหน่วยงานของส่วนราชการในส่วนกลางไปตั้งอยู่ในภูมิภาคเป็นจำนวนมากและมีรูปแบบที่หลากหลาย อาทิ กระทรวงการคลังมีหน่วยงานในภูมิภาค 1,389 หน่วยงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มี 998 หน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานที่อยู่ในภูมิภาคนั้นทำงานแยกตามสาขาหน้าที่ของส่วนราชการต้นสังกัด ทั้งที่ควรมีบทบาทในการทำหน้าที่ร่วมกันเพื่อเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางในการขับเคลื่อนนโยบายหลักของประเทศและกำกับการบริหารราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่อาจบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะในจังหวัด สภาพการปฏิบัติราชการที่ขาดความเป็นเอกภาพนี้มีสาเหตุมาจากปัญหาพื้นฐานในอดีตที่ระบบราชการไทยได้กำหนดให้กรมเป็นหน่วยพื้นฐานที่มีอำนาจในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ทั้งการจัดทำแผน งบประมาณ และการบริหารงานบุคคล กรมจึงเป็นหน่วยราชการในส่วนกลางที่มีอำนาจในการบังคับบัญชาและตัดสินใจเป็นอย่างมาก ในขณะที่จังหวัดไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายภายในจังหวัดได้เอง (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558, น. 2-6; สถาบันพระปกเกล้า, 2547, น. 39)

2. ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นมีความทับซ้อนในการบริหารราชการ ซึ่งเห็นได้จากพื้นที่รับผิดชอบของจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านในฐานะภูมิภาค และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะท้องถิ่น เป็นพื้นที่เดียวกัน ทำให้การดำเนินการกิจการในเขตพื้นที่มีความทับซ้อนกัน อย่างเช่น การกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม แม้ว่าปัจจุบัน

กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับได้กำหนดอย่างชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบภารกิจด้านใดบ้าง แต่ในทางปฏิบัติ ราชการส่วนภูมิภาคก็มีกฎหมายที่รองรับภารกิจนั้นเช่นกัน การดำเนินภารกิจภายในจังหวัดจึงเกิดความสับสน มีการแย่งงานกันทำ และทำให้ขาดเจ้าภาพในการรับผิดชอบต่อปัญหาในพื้นที่ (สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550, น. 23; สถาบันพระปกเกล้า, 2552, น. 98)

3. ปัญหาการเมืองระดับชาติ รวมถึงการโยกย้ายและปรับเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอตามกระแสการเมือง มีผลต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทำให้ขาดเสถียรภาพในการทำงานอย่างต่อเนื่อง และในบางครั้งผู้ที่เข้ามารับตำแหน่งไม่ได้มีความผูกพัน หรือไม่มีความเข้าใจบริบทแวดล้อมของพื้นที่ ทำให้ไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ (สถาบันพระปกเกล้า, 2552, น. 94,97)

4. ราชการส่วนภูมิภาคใช้รูปแบบการบริหารงานในจังหวัดเป็นแบบมาตรฐานเดียวกันทุกจังหวัด ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว การบริหารจัดการจังหวัดจำเป็นต้องมีรูปแบบการบริหารงานที่เหมาะสมกับพื้นที่ เพราะแต่ละจังหวัดแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน อาทิ สภาพภูมิประเทศ ประชากร เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ซึ่งในบางครั้งข้าราชการในส่วนภูมิภาคไม่สามารถตอบสนองความต้องการให้สอดคล้องกับสภาพของพื้นที่นั้น ๆ ได้ เนื่องจากสิ่งที่เป็นความต้องการของพื้นที่นั้นไม่ได้เป็นนโยบายของส่วนกลาง (สถาบันพระปกเกล้า, 2552, น. 99-100)

ปัญหาและจุดอ่อนดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ไม่เพียงเป็นอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นไม่เป็นไปตามแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีอิสระเพียงพอในการกำหนดการบริหารปกครองตนเอง ภารกิจที่ได้รับจึงมีขอบเขตจำกัดและมีลักษณะเป็นงานบริการขั้นมูลฐานที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน อาทิ งานในด้านสุขอนามัยขั้นมูลฐาน งานด้านการรักษาความสะอาด งานซ่อมและบำรุงทางบางประเภท หากเปรียบเทียบกับต่างประเทศที่หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง งานที่ท้องถิ่นได้รับผิดชอบมีขอบเขตที่กว้างมากกว่า อาทิ การสร้างและบริหารสนามบินนานาชาติ การจัดการศึกษาตั้งแต่ขั้นพื้นฐานจนถึงมหาวิทยาลัย และการสร้างระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ (สถาบันพระปกเกล้า, 2547, น. 39-40)

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้การบริหารงานของแต่ละส่วนสนับสนุนซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ จะขอยกตัวอย่างนโยบายการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หรือผู้ว่าราชการ CEO ที่ได้นำมาใช้เมื่อ พ.ศ. 2546 นโยบายดังกล่าวเป็นการนำแนวคิดด้านการบริหารของภาคเอกชนมาปรับใช้ เพื่อทำให้การบริหารราชการโดยรัฐบาลส่วนกลางในพื้นที่ภายนอกศูนย์กลางมีความเป็นเอกภาพมากขึ้นทั้งในด้านการบริหารและการกำหนดนโยบาย ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงได้รับมอบอำนาจในด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง สามารถสั่งการส่วนราชการและข้าราชการในจังหวัดได้อย่างมีเอกภาพ ซึ่งส่งผลให้ระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความเข้มแข็งขึ้น แต่ในทางกลับกัน การบริหารในลักษณะนี้เป็นการรวมอำนาจในการบริหารไว้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นวิธีการที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดในระบบอบประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ที่เน้นการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วม

ในการบริหารงาน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเป็นการแก้ไขปัญหาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่ผลที่เกิดขึ้นได้ก่อให้เกิดสภาวะขัดกันระหว่างการบริหารงานของราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น (สถาบันพระปกเกล้า, 2547, น. 45, 48) การที่ระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะมีฐานะเป็นอย่างไร ย่อมมีผลกระทบต่อระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมากจะมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลผ่านราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จำเป็นต้องคำนึงถึงบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วย

ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในภาพรวม

จากสภาพปัญหาของการบริหารราชการแผ่นดิน และอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินต้องปฏิรูปเพื่อยกระดับประสิทธิภาพและเพิ่มการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งนี้ เมื่อ พ.ศ. 2554 คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ (คปร.) ชุดของนายอานันท์ ปันยารชุน ได้มีข้อเสนอให้มีการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐเพื่อกระจายอำนาจจากรัฐบาลสู่ท้องถิ่น และจากท้องถิ่นสู่ประชาชนและชุมชน โดยรัฐบาลยังสงวนความรับผิดชอบในกิจการต่างประเทศ การทหาร การดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคม สวัสดิการพื้นฐาน และภาษี แต่ไม่แทรกแซงการบริหารจัดการของท้องถิ่น ในการนี้ คปร. ได้เสนอให้ยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค เพราะเห็นว่าไม่มีความจำเป็นแล้ว แต่ในข้อเสนอดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดเวลาว่าการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจนี้จะดำเนินการเมื่อใด (สยามอินเทลลิเจนซ์ยูนิท, 2554) นอกจากนี้ ยังมีผู้เสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง ด้วยเห็นว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้การนำของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากส่วนกลาง ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และที่ผ่านมาการบริหารงานในจังหวัดยังขาดความเป็นเอกภาพ มีปัญหาเรื่องความโปร่งใส และผลประโยชน์ทับซ้อนอีกด้วย หากให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง ก็จะทำให้ประชาชนได้เลือกบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และเข้าใจสภาพของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ซึ่งจะส่งผลให้การแก้ไขปัญหาและการจัดทำบริการสาธารณะในจังหวัดเป็นไปอย่างเหมาะสมและตรงความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น (สถาบันพระปกเกล้า, 2552, น. 14-15)

นักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องในแวดวงการปกครองบางส่วน ได้มีความเห็นในลักษณะเดียวกับข้อเสนอข้างต้น คือ การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของประเทศให้มีการบริหารราชการแผ่นดินเพียงสองระดับ คือ ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยมีการนำรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศญี่ปุ่นมาศึกษาเปรียบเทียบเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ด้วยเห็นว่าญี่ปุ่นมีลักษณะที่เหมือนกับประเทศไทย ได้แก่ รูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีจักรพรรดิเป็นประมุข และมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ญี่ปุ่นจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเป็นสองส่วนโดยไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดของญี่ปุ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ก็สังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ฉะนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นจึงมีความสำคัญและใกล้ชิดกับประชาชนเป็นอย่างยิ่ง แหล่งรายได้ส่วนใหญ่มาจากภาษีท้องถิ่นซึ่งจัดเก็บเองเจ้าหน้าที่และการบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องของท้องถิ่นเอง ด้วยเหตุนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นจึงมี

ศักยภาพและความเป็นอิสระในทางการคลังและการบริหารงานบุคคลสูง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างกว้างขวางตามศักยภาพของท้องถิ่นนั้น ๆ เอง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ม.ป.ป., น. 319,326)

ในอีกมุมหนึ่ง นักวิชาการและผู้บริหารบางส่วนมองว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังมีความจำเป็นสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินของไทย โดยให้เหตุผลว่า ราชการส่วนภูมิภาคและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นวิวัฒนาการจากบริบทการปกครองของไทย และเปรียบเสมือนเป็นสถาบันเก่าแก่ที่ได้รับความศรัทธาและการยอมรับจากประชาชนจำนวนมากไม่น้อย (สถาบันพระปกเกล้า, 2552, น. 18-19) แม้จะมีการมองกันว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่มีประสิทธิภาพ การบริการสาธารณะไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างเหมาะสมและรวดเร็ว แต่ขณะเดียวกันพัฒนาการของท้องถิ่นไทยในปัจจุบันยังมีปัญหาเช่นกัน ทั้งด้านการบริหารงาน ปริมาณและคุณภาพของบุคลากร ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นและมูลค่าของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อีกทั้งการทับซ้อนกันระหว่างการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ดังนั้น จึงเห็นว่าราชการส่วนภูมิภาคยังจำเป็นต้องมีอยู่ แต่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง เพื่อไม่ให้เกิดการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อได้พิจารณาบริบทและความเป็นไปทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของไทยในปัจจุบันแล้ว ในทัศนะของผู้เขียน ข้อเสนอแนะที่น่าจะเหมาะสมสำหรับสภาพในปัจจุบัน คือ การให้ความสำคัญกับการปรับรูปแบบความสัมพันธ์และบทบาทระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่นมากกว่า โดยวางบทบาทให้ราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ ในกรณีนี้ จึงขอเสนอข้อเสนอแนะบางประการ เพื่อเป็นข้อพิจารณาในการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. วางระบบความสัมพันธ์และกำหนดบทบาทหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานรูปแบบอื่นของรัฐ ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ และการเชื่อมโยงการทำงานในลักษณะบูรณาการความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนต่าง ๆ รวมทั้งต้องทบทวนภารกิจและบทบาทของรัฐ เพื่อปฏิรูปโครงสร้างอำนาจและการบริหารราชการให้สอดคล้องกับเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ของชาติด้วย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558, น. 9-10)

2. ควรกำหนดบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคให้เป็นบทบาทการสนับสนุนการทำงานของราชการส่วนท้องถิ่น มากกว่าการเข้าไปทำหน้าที่แข่งขันกับท้องถิ่น โดยวางหลักเกณฑ์ให้ราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่นบนพื้นฐานของกฎหมาย รวมทั้งการให้คำแนะนำและเป็นพี่ปรึกษาเชิงเทคนิค เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ จากสภาพที่โดดเด่นของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ อาจเพิ่มบทบาทให้ทั้งสองตำแหน่งทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาจทำหน้าที่ประสานความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามาดำเนินงานร่วมกัน (สถาบันพระปกเกล้า, 2552, น. 50; นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ม.ป.ป., น. 337)

3. รัฐควรเร่งการกระจายอำนาจและถ่ายโอนงานให้ท้องถิ่นตามแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระเพียงพอในการบริหารท้องถิ่น และจัดทำบริการสาธารณะได้อย่าง สอดคล้องและรวดเร็วตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อนึ่ง ประเทศไทยกำลังก้าวสู่ประชาคม อาเซียน อีกทั้งมีความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ ในหลายมิติ ความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกจึงมีผลต่อความ เป็นไปของท้องถิ่นมากขึ้น การไหลเวียนของเงินทุน สินค้า แรงงาน และการแลกเปลี่ยนทางการเมืองและ วัฒนธรรม ทำให้ท้องถิ่นโดยเฉพาะพื้นที่ที่ติดกับชายแดน ต้องเตรียมพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงและ ความท้าทายใหม่ ๆ ที่มาพร้อมกับความเคลื่อนไหวเหล่านี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีอิสระตาม สมควรเพื่อความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการบริหารจัดการตนเอง (ไชยวัฒน์ คำชู และณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร, 2555, น. 77-81)

อย่างไรก็ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องได้รับการกำกับและตรวจสอบเช่นเดียวกับ หน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐเช่นกัน แต่เพื่อไม่ให้เป็นการแทรกแซงการดำเนินงานของท้องถิ่น ราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคควรเข้าไปกำกับ ดูแลเท่าที่จำเป็น และควรตรวจสอบภายหลังการดำเนินการแล้ว หากต้องมึ การยกเลิกเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ควรให้ใช้กระบวนการทางศาล โดยเฉพาะศาลปกครอง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ม.ป.ป., น.337)

4. รัฐบาลควรปฏิรูปการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการจัดสรรเงิน อุดหนุนทั่วไปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างท้องถิ่นอย่างเหมาะสม ซึ่งในที่นี้จำเป็นต้องพิจารณา ถึงลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่นด้วย อาทิ ขนาดของพื้นที่ จำนวนประชากร ภารกิจและบริการของรัฐ ที่ถ่ายโอนไปยังท้องถิ่น ตลอดจนพิจารณาถึงความสามารถในการจัดเก็บรายได้ และศักยภาพในการเติบโตทาง เศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่นด้วย แต่ที่ผ่านมามององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดที่ร่ำรวยและในจังหวัดที่ ยากจน ต่างก็ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัวประชากรจากรัฐบาลเป็นจำนวนที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดที่ยากจน เนื่องจากเงินอุดหนุนที่ได้รับ การจัดสรรจากรัฐบาลเป็นรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากการจัดเก็บเองในสัดส่วนที่น้อย ทำให้ต้องพึ่งพา เงินอุดหนุนจากรัฐบาล จากข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เมื่อ พ.ศ. 2554 รายได้ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาล คิดเป็นร้อยละ 40 ของเงินรายได้ทั้งหมด ร้อยละ 34 เป็น เงินรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้ ร้อยละ 16 ได้จากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาล จัดเก็บให้ โดยมีเพียงร้อยละ 9 ที่เป็นรายได้จากการจัดเก็บเองของท้องถิ่น ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความเป็นอิสระทางการคลังเท่าที่ควร การได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทำให้ ท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนกลาง และส่งผลให้การบริหารจัดการของ ท้องถิ่นไม่เป็นอิสระเท่าที่ควร หากท้องถิ่นสามารถพึ่งพาเงินรายได้ของตนเองเป็นหลัก ก็จะทำให้มีอำนาจใน การตัดสินใจใช้จ่ายได้ตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดียิ่งขึ้น (อัชกรณัฏ วงศ์ปรีดี และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, 2558, น. 99-109) อย่างไรก็ตาม เมื่อให้อิสระทางการคลังแก่ท้องถิ่นแล้ว ก็จำเป็นต้องมี วิธีการติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างสุจริตและโปร่งใสด้วย

5. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการปรับบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกับการเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้มีวิถีคิดและพฤติกรรมที่เป็นประชาธิปไตย และเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น โดยจะขอยกตัวอย่างของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินแบ่งเป็นสามระดับ เช่นเดียวกับประเทศไทย แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสมีความเข้มแข็งมากกว่า ส่วนหนึ่งเป็นเพราะประชาชนมีวัฒนธรรมการปกครองตนเองที่เข้มแข็ง และมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นที่สูง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ม.ป.ป., น. 325-326) ดังนั้น ไม่ว่าจะการบริหารราชการแผ่นดินของไทยจะแบ่งเป็นสามระดับอย่างไรในปัจจุบัน หรือจะปรับเปลี่ยนไปเป็นสองระดับในอนาคต แต่สิ่งที่สำคัญคือความเข้มแข็งของประชาชน

สรุป

นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การบริหารราชการแผ่นดินของไทย ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากทั้งโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการและจัดทำบริการสาธารณะได้สอดคล้องตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดียิ่งขึ้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการขยายตัว หน่วยงานราชการภายใต้โครงสร้างบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคย่อมต้องลดขนาดและบทบาทหน้าที่ลง แต่จนถึงปัจจุบันการรวมศูนย์อำนาจของไทยยังคงเข้มแข็ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจในการตัดสินใจที่จำกัดและยังถูกรอบงำโดยราชการส่วนภูมิภาคอยู่มาก

ฉะนั้น การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยจึงยังมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ ซึ่งทำให้ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา เกิดข้อเสนอให้มีการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินอีกครั้ง โดยบางส่วนมองว่าควรให้ยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพื่อกระจายอำนาจจากรัฐไปสู่ท้องถิ่นและประชาชน เพื่อให้ท้องถิ่นได้มีอิสระเพิ่มขึ้นในการบริหารและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสมกับบริบทของแต่ละท้องถิ่น ทั้งยังได้นำแนวคิดจากประเทศต่าง ๆ ที่มีรูปแบบการบริหารราชการเพียงสองระดับ อาทิ ญี่ปุ่น มาเป็นแนวทางในการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของไทย อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารและนักวิชาการบางส่วนมองว่า ราชการส่วนภูมิภาคยังมีความสำคัญกับการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน เนื่องด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหาด้านการบริหารจัดการ ปริมาณและคุณภาพของบุคลากร ตลอดจนการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นเอง ดังนั้น จึงเห็นว่าราชการส่วนภูมิภาคยังจำเป็นต้องมีอยู่ แต่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อไม่ให้เกิดการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีข้อเสนอให้ราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่นบนพื้นฐานของกฎหมาย ให้คำแนะนำและเป็นพี่เลี้ยงเชิงเทคนิคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ จำเป็นต้องสร้างความเข้มแข็งให้แก่

ประชาชนในท้องถิ่นด้วย เพื่อให้ประชาชนได้มีวิถีชีวิตพฤติกรรมที่เป็นประชาธิปไตย และเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

การปฏิรูปหรือการเปลี่ยนแปลงไม่เพียงแต่ทำให้เกิดความก้าวหน้า แต่ในอีกด้านหนึ่งย่อมนำมาซึ่งความไม่พอใจและความขัดแย้ง เพราะการเปลี่ยนแปลงมีทั้งผู้ที่ได้รับประโยชน์และผู้ที่เสียประโยชน์ ดังนั้นการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจและการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่และมีผลในวงกว้าง จึงต้องมีการศึกษาทบทวนอย่างรอบคอบ และควรดำเนินการอย่างเป็นลำดับขั้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป ควรมีการพิจารณาบริบทปัจจุบันและมองภาพอนาคตของประเทศโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง เพื่อให้ผลลัพธ์ที่ได้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในประเทศ และเป็นที่ยอมรับในระดับสากลด้วย

จัดทำโดย

นางอรณิชา รุ่งธิพานนท์

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

โทร 02 2442060 โทรสาร 02 2442058

Email: sapagroup01@gmail.com

บรรณานุกรม

กรมการปกครอง. (2557). ข้อมูลทางการปกครองทั่วประเทศ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2557.

สืบค้น 6 ตุลาคม 2558 จาก http://www.dopa.go.th/images/document/0301/01_copy.pdf

ชำนาญ จันทร์เรือง. (ม.ป.ป.). การปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ. สืบค้น 25 พฤษภาคม 2558 จาก

http://www.lrct.go.th/th/?wpfb_dl=349

ไชยวัฒน์ คำชู และณัชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร. (2555). ประชาคมอาเซียนกับการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ส เจริญ การพิมพ์.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (ม.ป.ป.). ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ.

สืบค้น 25 พฤษภาคม 2558 จาก <http://www.local.moi.go.th/document%2010.pdf>

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (ม.ป.ป.). ข้อเสนอแนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค. สืบค้น

15 ตุลาคม 2558 จาก www.opdc.go.th/oldweb/Mission/File_download/1151565815-1.ppt

สถาบันพระปกเกล้า. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดโครงสร้างภายนอก ลำดับที่ 4

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพลส.

_____. (2552). เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรง: แนวทางการขับเคลื่อนสู่ความสำเร็จ.

สืบค้น 1 ตุลาคม 2558 จาก http://kpi.ac.th/media/pdf/M10_209.pdf

สยามอินเทลลิเจนซ์ยูนิิต. (2554). เปิดข้อเสนอ “คณะกรรมการปฏิรูป” เน้นกระจายอำนาจท้องถิ่น

ลดอำนาจรัฐส่วนกลาง. สืบค้น 30 กันยายน 2558 จาก

<http://www.siamintelligence.com/reform-committee-proposal/>

สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย. (ม.ป.ป.). บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการกระจายอำนาจ. สืบค้น 15 ตุลาคม 2558 จาก

http://www.lrct.go.th/th/?wpfb_dl=585

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). วาระปฏิรูปที่ 3: การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง

ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกรรมการ 2. (2550). รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ

ปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่อง เอกภาพการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด.

สืบค้น 1 ตุลาคม 2558 จาก http://library.senate.go.th/document/Ext2197/2197580_0002.PDF

เสาวลักษณ์ ปิติ. (2556). แนวทางในการหารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย:

ศึกษารณีกการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชน ในการบริหารกิจการท้องถิ่น. (วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.

หน่วยการบริหารงานส่วนภูมิภาค. (ม.ป.ป.). สืบค้น 1 ตุลาคม 2558 จาก

<http://www.lawreform.go.th/lawreform/images/th/content/th/290/4103.doc>

อัชกรณม์ วงศ์ปรีดี และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. (พฤษภาคม-สิงหาคม 2558). การกระจายอำนาจกับความ
เหลื่อมล้ำของการคลังท้องถิ่น: บทวิเคราะห์เงินอุดหนุนทั่วไป กรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศ
อินโดนีเซียและประเทศไทย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 13(2), 89-112.