การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย กำเนิด เปลี่ยนผ่านและทิศทางที่ควรจะเป็น

Thailand Provincial Administration: Origins, Transitions and Prospects

ภูษิต แจ่มศรี (Pusit Jamsri)[1]

ทรงวุฒิ ประกอบธรรม (Songwut Prakobtham)[2]

อนุรัตน์ อนันทนาธร (Anurat Anantanatorn)[3]

[1]อาจารย์พิเศษ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Special Lecturer, Faculty of Political Science and Law, Burapha University

[2]นักวิชาการอิสระ

Independent Scholar

[3]รองศาสตรจารย์ ดร., ประจำคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Associate Professor, Dr., Faculty of Faculty of Political Science and Law, Burapha University

E-mail: Pusit1957@gmail.com[1], Songwut_pbac@hotmail.com[2], anurat@go.buu.ac.th[3]

Received: 2 October 2025

Revised: 10 January 2026

Accepted: 23 January 2026

บทคัดย่อ

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงนโยบายจากส่วนกลางสู่ระดับท้องถิ่นนับตั้งแต่เริ่มมีการปฏิรูประบบราชการในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น บทบาทของราชการส่วนภูมิภาคในช่วงแรกมุ่งเน้นการขยายอำนาจรัฐไปสู่ท้องถิ่น โดยเฉพาะผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ อย่างไรก็ตาม กระแสการปฏิรูประบบราชการและการกระจายอำนาจในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ได้ส่งผลให้สถานะและบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคถูกตั้งคำถาม ทั้งในแง่ของความซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อจำกัดในการประสานงานกับหน่วยงานส่วนกลางที่มีสำนักงานในจังหวัด บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการของราชการส่วนภูมิภาคไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน วิเคราะห์ปัญหาทางโครงสร้างที่เกิดจากการปฏิรูป และนำเสนอแนวทางการปรับบทบาท อำนาจหน้าที่ และสถานะของราชการส่วนภูมิภาคให้เหมาะสมกับบริบทการบริหารสมัยใหม่และการพัฒนาในอนาคต

คำสำคัญ: การบริหารราชการส่วนภูมิภาค, การกระจายอำนาจ, การปฏิรูประบบราชการ, ผู้ว่าราชการจังหวัด, โครงสร้างอำนาจ

Abstract

Thailand's provincial administration has long served as a critical mechanism for extending central government authority to the local level. Originating from administrative reforms during the reign of King Chulalongkorn (Rama V), the national administrative structure was organized into three tiers: central, provincial (regional), and local administration. Initially, provincial administration played a vital role in disseminating policies, budgets, and development projects to rural areas, largely through provincial governors and district chiefs. However, in recent decades, this role has come under scrutiny amid ongoing bureaucratic reforms and decentralization efforts. Challenges include functional overlaps with local government organizations and structural fragmentation arising from central ministries operating local offices independently. This article traces the historical evolution of Thailand's provincial administration, analyzes institutional problems that have emerged due to reforms, and proposes strategic recommendations to redefine the role, authority, and institutional relevance of provincial administration within a modern governance framework responsive to future development needs.

Keywords: Provincial Administration, Decentralization, Bureaucratic Reform, Provincial Governors, Administrative Structure

บทนำ

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยมีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน โดยการปฏิรูปครั้งสำคัญเกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2435 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทรงยกเลิกระบบบริหารงานในแบบจตุสดมภ์ที่มีมาตั้งแต่ในอดีต และทรงจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการแผ่นดินขึ้นใหม่ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยทรงจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้น (สำนักงานนโยบายและแผนกระทรวงมหาดไทย, 2557)

การบริหารราชการแผ่นดินของไทย ได้มีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องอีกหลายครั้งตามการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่างๆ เช่นการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทางการเมือง และการปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ปี 2476 ที่เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาสู่ระบอบประชาธิปไตย ในปี 2475 และในปี 2534 ได้เกิดการปรับปรุงระเบียบ

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินอีกครั้ง ในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี หลังจากยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (รสช.) จากรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยเหตุผลหนึ่งที่นำมาซึ่งการยึดอำนาจ คือการทุจริตและความล้มเหลวของระบบราชการ

ในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544 - 2549) ได้ให้ความสำคัญกับการปฏิรูประบบราชการ โดยนำหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มาใช้ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องสำคัญ 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยกำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการ รวมทั้งให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแลการจัดส่วนราชการและการปรับปรุงระบบการทางานของภาคราชการให้มีการจัดระบบราชการอย่างมีประสิทธิภาพ

ด้านโครงสร้างของส่วนราชการ ได้ออกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยการปรับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใหม่และปรับปรุงการบริหารงาน โดยการจัดส่วนราชการที่ปฏิบัติงานสัมพันธ์กันรวมไว้เป็นกลุ่มงานเดียวกัน ซึ่งจะทำให้แนวทางความรับผิดชอบของส่วนราชการต่าง ๆ มีเป้าหมายที่ชัดเจน และสามารถปรับปรุงการทำงานของข้าราชการให้มีประสิทธิภาพต่อไปได้ โดยได้บัญญัติให้มีสำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวง 19 กระทรวงรวมทั้งส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง (สำนักงานนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย, 2557, หน้า 4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และ พ.ศ. 2544 นับว่ามีความสำคัญ โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและการปรับโครงสร้างและบทบาทของส่วนราชการไทยและเป็นแนวทางหลักของรากฐานของการปฏิรูประบบราชการในครั้งต่อมา

อย่างไรก็ตามการปฏิรูประบบราชการของไทยตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2435 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทยไม่เคยเปลี่ยนแปลง ยังคงแบ่งออกเป็น 3 ส่วน เช่นเดิมและมีบทบาทภารกิจที่แตกต่างกันดังนี้

1) การบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นการใช้หลักการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยอำนาจบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการสูงสุดจะอยู่ที่รัฐบาลในส่วนกลาง รัฐบาลจะกำหนดทิศทางและแนวนโยบายพื้นฐานต่าง ๆ รวมทั้งดำเนินกิจกรรมที่มีความสำคัญต่อประเทศ อาทิ การทหาร การต่างประเทศ และระบบเงินตรา เพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ และเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีความเป็นเอกภาพ

2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการใช้หลักการแบ่งอำนาจ โดยราชการส่วนกลางแบ่งอำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการให้ราชการส่วนภูมิภาคไปปฏิบัติเพื่ออำนวยประโยชน์ให้แก่

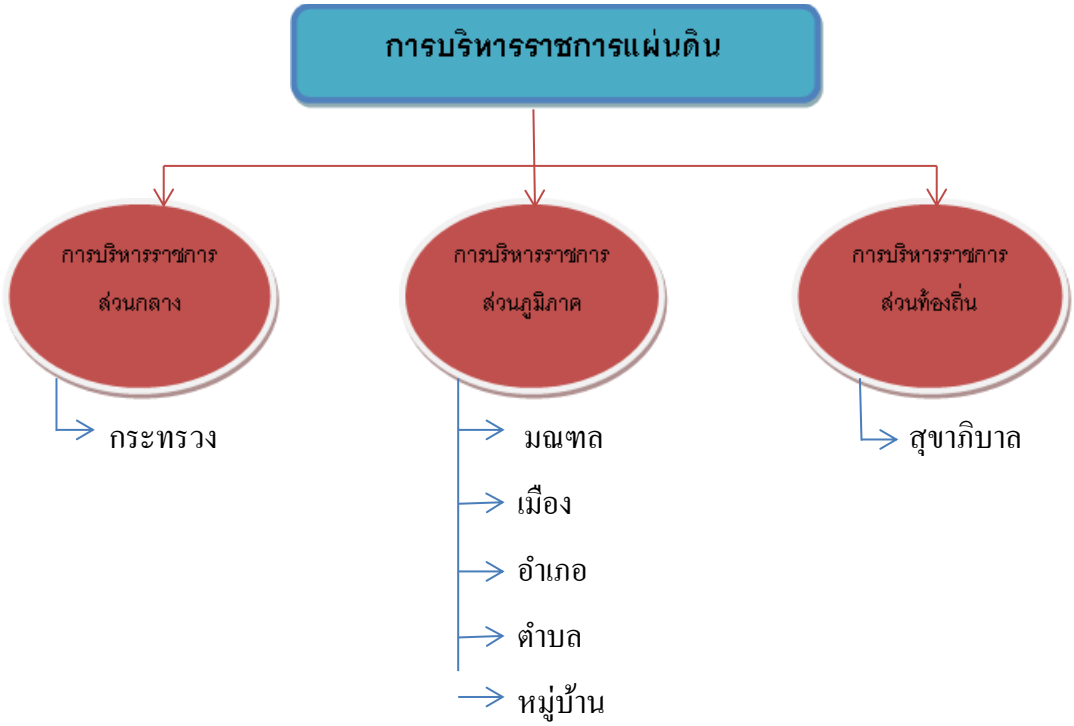
ประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างทั่วถึงและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของท้องที่ แต่การปฏิบัติราชการของหน่วยงานในส่วนภูมิภาคจะต้องไม่ขัดต่อนโยบายของส่วนกลางหรือกฎหมายของประเทศ

3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการใช้หลักการกระจายอำนาจ โดยส่วนกลางมอบอำนาจให้ท้องถิ่นระดับหนึ่ง เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเอง และสามารถจัดทำบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ รวมทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองในระดับท้องถิ่นอีกด้วย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558)

อย่างไรก็ตามการปฏิรูป 3 ครั้งหลังคือ ปี พ.ศ. 2534, พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2544 การบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้ถูกหยิบยกมาถกในการปฏิรูปทั้ง 3 ครั้ง ทั้งในเรื่องของความจำเป็นที่ต้องมีการคงอยู่ การปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ การลดอำนาจ หรือการยุบ ยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ไปเลย บทความนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาและสังเคราะห์ข้อองค์ความรู้ทางจากเอกสารตำราและวิชาการ และประสบการณ์การทำวิจัยและประสบการณ์ที่ได้ทำงานในราชการส่วนภูมิภาคและอยู่ในช่วงของการปฏิรูปทั้ง 3 ครั้ง และได้พบข้อสังเกตบางประการจากการปรับบทบาทและการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งจะนำเสนอในส่วนต่อไป

การกำเนิดของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย

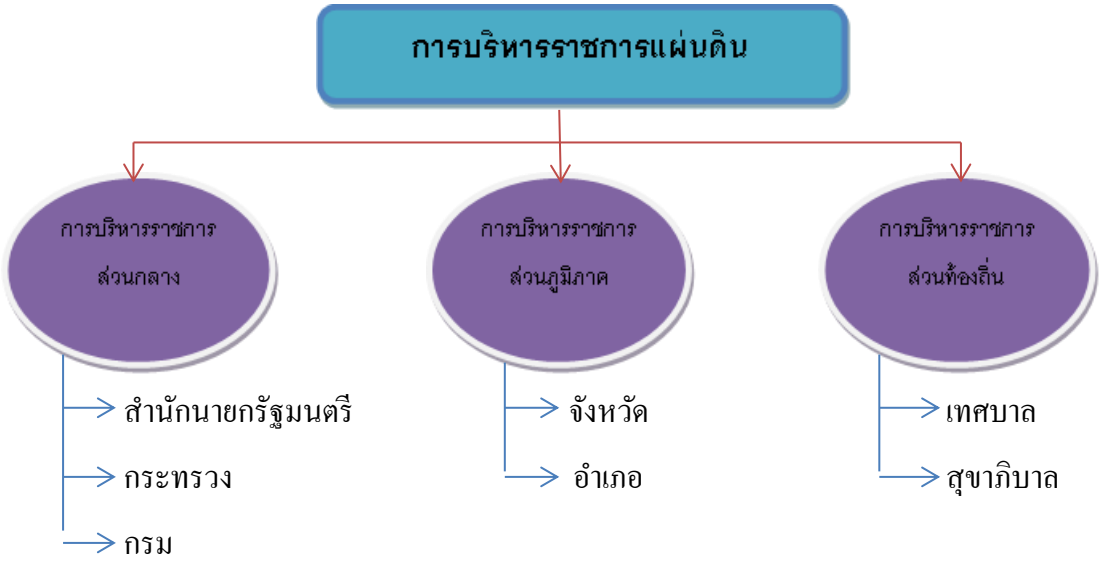
การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินครั้งแรกของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2435 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยพระองค์ทรงปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่เพื่อนำประเทศไทยไปสู่การบริหารราชการแผ่นดินที่ทันสมัยตามแบบตะวันตก โดยทรงยกเลิกระบบจตุสดมภ์ที่ราชอาณาจักรสยามใช้เป็นรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินมามีมาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ปฐมกษัตริย์ของกรุงศรีอยุธยา และทรงจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการแผ่นดินขึ้นใหม่ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง โดยทรงจัดตั้งกระทรวงครั้งแรก 12 กระทรวง และมีเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบบริหารแต่ละกระทรวง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทรงจัดแบ่งเขตการปกครองออกเป็น มณฑล เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยทรงจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นครั้งแรกในเขตพระนครเพื่อเป็นการทดลอง



แผนภาพที่ 1 โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2435
ที่มา: สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย, 2557

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475

การบริหารราชการตามแบบในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ถูกใช้เป็นรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินต่อเนื่องในสมัยรัชกาลที่ 6 และที่ 7 จนเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบบรัฐสภา พ.ศ. 2435 ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ขึ้นใช้บังคับการบริหารราชการแผ่นดินของไทยยังคงโครงสร้างไว้สามส่วนเช่นเดิม แต่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้ยกเลิก มณฑล เหลือแต่ จังหวัดและอำเภอ อยู่ภายใต้การกำกับกระทรวงมหาดไทย มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดและอำเภอ ส่วนตำบลและหมู่บ้าน จัดให้เป็นการปกครองท้องที่ซึ่งเป็นส่วนย่อยของอำเภอ และไม่มีสถานะเป็นส่วนราชการ โดยมีนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ รวมถึงกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่เป็นผู้ช่วยนายอำเภอ และเป็นต้นแบบของโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมาจนถึงปัจจุบัน

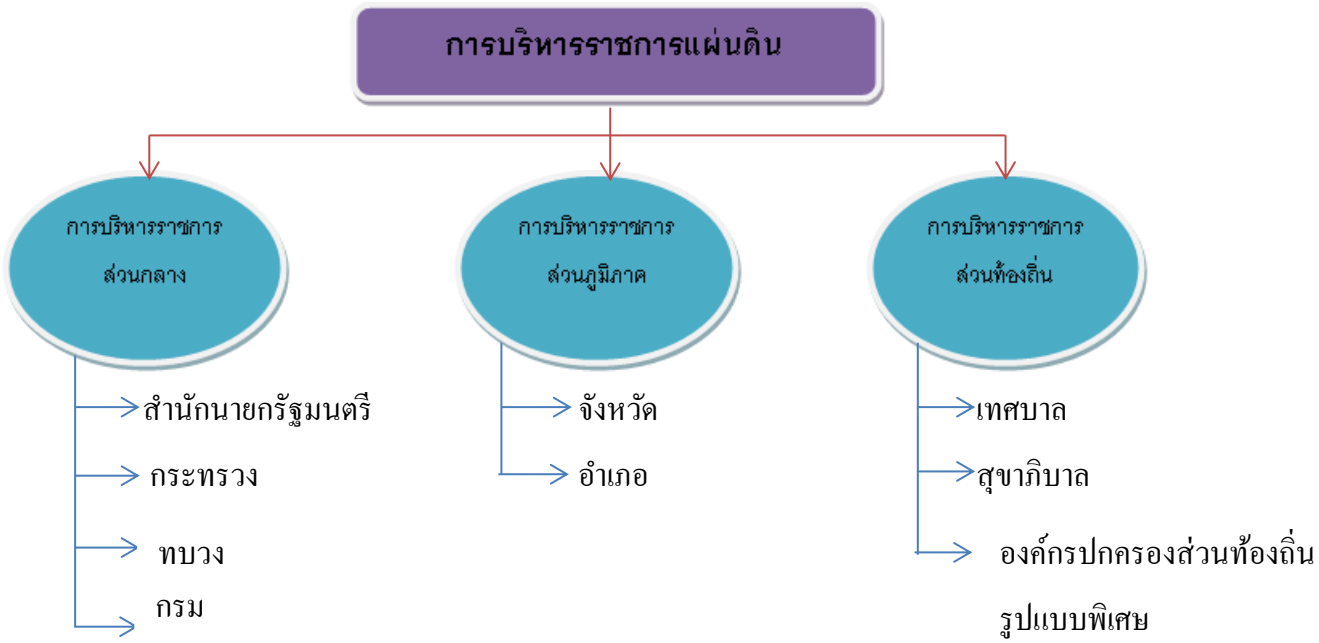


แผนภาพที่ 2 โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2476
ที่มา: สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย, 2557

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ ปี พ.ศ. 2540

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคถูกท้าทายอย่างรุนแรง ภายหลังจากเกิดภาวะวิกฤติทางการเมือง จนนำไปสู่เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ในปีพ.ศ. 2535 มีการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจอย่างเต็มรูปแบบ มีข้อเสนอให้ยุบหรือลดบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค และเรียกร้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมาจากการเลือกตั้ง จนนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และประกาศใช้ใน ปี 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจมากขึ้น โดยเฉพาะการปรับโครงสร้างการบริหารราชการท้องถิ่น และลดบทบาทของราชการภูมิภาคและเพิ่มอำนาจให้ราชการท้องถิ่นมากขึ้น เป็นการปฏิรูปภาครัฐและกลไกการบริหารกิจการสาธารณะด้วยการถ่ายโอนอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เป็นจุดเริ่มต้นและเป็นผลสืบเนื่องที่มีอิทธิพลต่อการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการแผ่นดินตั้งแต่นั้นมาจนถึงปัจจุบัน

ภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นจุดเริ่มต้นของความชัดเจนในการกระจายอำนาจและการบริหารระดับท้องถิ่นของไทย การกระจายอำนาจมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนให้แพร่หลายในระดับท้องถิ่น และแก้ไขปัญหาการรวมอำนาจ การตัดสินใจ และวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลางมากจนเกินไป (ไชยวัฒน์ ค้าชู และณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร, 2555, หน้า 77)



แผนภาพที่ 3 โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2534
ที่มา: สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย, 2557

รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 ส่งผลให้บทบาทและอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคถูกลดทอนลงไปอย่างมาก โดยเฉพาะราชการส่วนภูมิภาคในต่างจังหวัด เพราะภารกิจและอำนาจหน้าที่ ตลอดจนงบประมาณ หลายประการต้องถูกถ่ายโอนไปสู่ท้องถิ่นในทุกระดับ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา องค์กรปกครองส่วนทองถิ่นเข้ามาทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติในการจัดการบริการสาธารณะแทน ขณะที่ราชการส่วนภูมิภาค เช่น จังหวัด อำเภอต้องถอยไปเป็นผู้ให้การสนับสนุนและกำกับดูแล ส่งผลให้สถานะของจังหวัดและอำเภออ่อนด้วยลง

อย่างไรก็ตามในสมัยนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ได้นำแนวคิดการบริหารภาคธุรกิจเข้ามาใช้ในการบริหารภาครัฐ โดยระบบการบริหารราชการแบบบูรณาการมาใช้ และแต่งตั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าผู้บริหารในจังหวัดแบบบูรณาการ หรือที่เรียกว่าผู้ว่าซีอีโอ ทำให้สถานะของการบริหารราชการภูมิภาคและบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดกลับมามีความสำคัญอีกครั้ง สามารถวางแผนและมีงบประมาณที่บริหารจัดการเอง ระบบการบริหารราชการแบบบูรณาการนั้น จังหวัดถูกมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพการบริหารจัดการงานราชการที่เกิดขึ้นในพื้นที่โดยจะเป็นหน่วยที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์ตามนโยบายรัฐบาล/ กระทรวง กับความต้องการของท้องถิ่นและประชาชน พัฒนาให้เกิดเป็นยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมกับพื้นที่ เป็นทิศทางเดียวกับส่วนกลาง และนำแผนงานมาปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรม รวมทั้ง

สนับสนุนให้ความช่วยเหลือและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย, 2557, หน้า 8) อย่างไรก็ตามระบบการบริหารราชการแบบบูรณาการ ไม่ปรากฏผลสำเร็จเท่าที่ควรเนื่องจากความไม่เข้าใจในรูปแบบการทำงาน และวัฒนธรรมของหน่วยราชการที่เป็นคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการไม่สอดรับกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย (อนุรัตน์ อนันทนาธร, 2562)

การบริหารราชการภูมิภาค ภายใต้แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2581)

ภายหลังจากการเข้ามาบริหารประเทศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คสช. เมื่อปี 2567 พลเอกประยุทธ์ จันโอชา หัวหน้า คสช.ได้มีคำสั่งในการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ ลดและจำกัดอำนาจของราชการการปกครองท้องถิ่น เพิ่มอำนาจราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดกลับมามีอำนาจมากอีกครั้งในฐานะเป็นตัวแทนรัฐบาลกลาง และในระหว่างนั้นรัฐบาลได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทในการพัฒนาประเทศ มุ่งสู่การเป็นประเทศที่มั่งคั่ง มั่นคงและยั่งยืน โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาประเทสไปสู่ความทันสมัย โดยเฉพาะระบบราชการที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างรวดเร็ว ทั่วถึงและเท่าเทียม และได้มีพระราชบัญญัติรัฐบาลดิจิทัล เพื่อขับเคลื่อนในการเปลี่ยนผ่านประเทศไทยไประบบราชการ ทันสมัยหรือรัฐบาลดิจิทัล ระบบราชการภูมิภาคที่มีอำนาจมากถูกท้าทายอีกครั้งด้วยเทคโนโลยี ที่ประชาชนสามรถเข้าถึงได้มากและสะดวกยิ่งขึ้น การตรวจสอบและความโปร่งใส ทำให้ระบบราชการต้องมีการปรับตัว และอาจจะต้องยุบหรือลดภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคบางหน่วยและนำเอาเทคโนโลยีมาทำแทน เช่น ระบบทะเบียนราษฎร์ที่สามารถทำผ่านออนไลน์ ความท้าทายของระบบราชการภูมิภาคถูกท้าทายอย่างรุนแรงจากข้อเสนอทางนโยบายของพรรคก้าวไกลที่ใช้นโยบายหาเสียงในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการส่วนจังหวัดโดยตรงลดบทบาทราชการภูมิภาคและเพิ่มอำนาจให้กับประชาชนในท้องถิ่น จนกระแสได้รับการตอบรับ และได้คะแนนเสียงมาอันดับ 1 ในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2560 อย่างไรก็ตาม พรรคก้าวไกลไม่ได้เป็นรัฐบาล ทำให้นโยบายนี้ยังไม่ถูกนำมาขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรม

บทวิเคราะห์การปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย

แนวคิดการจัดโครงสร้างการบริหารราชการ มีแนวคิดที่สำคัญอยู่ 2 แนวคิดใหญ่ ๆได้แก่ แนวคิดการจัดโครงสร้างระบบราชการแบบดั้งเดิม หรือ Bureaucracy ของMax weber(1864 - 1920) ซึ่งให้ความสำคัญกับการสร้างเอกภาพในการจัดการและการควบคุมจากส่วนกลาง (Centralization) และการจัดโครงสร้างองค์การที่มีลำดับชั้นของการบังคับบัญชาที่ยาว (Hierarchy) และเอกภาพในการสั่งการ (Unity of Command) แนวคิดระบบราชการของ Max weber เหมาะสำหรับการจัดการในสภาวะที่สภาพแวดล้อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนักและรัฐบาลมีอำนาจในการควบคุมสูง และได้รับความนิยมมากในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมถึงการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในระยะแรก (ตั้งแต่

การปฏิรูปการบริหาราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476 ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง)

อย่างไรก็ตามการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทยที่เน้นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเริ่มถูกท้าทายมากขึ้นในระยะหลังของการเมืองการปกครองของไทย การบริหารราชการแบบเดิมถูกโจมตีว่าไม่มีประสิทธิภาพ และล้าสมัย และเป็นสาเหตุที่ทำให้ประเทศไม่พัฒนา ดังที่ จรวยพร ธรนินทร์ (จรวยพร ธรณินทร์, 2546) อดีตปลัดกระทรวงศึกษาได้กล่าวถึงปัญหาของระบบราชการไทยไว้ดังนี้

1. ระบบราชการและข้าราชการ เป็นปัญหาใหญ่ของความล้มเหลวในการเป็นผู้นำพัฒนา โครงสร้างระบบราชการยึดติดรูปแบบการทำงานแบบรวมศูนย์อำนาจ ต้องสั่งการลงมาจากเบื้องบน หากยังคงปล่อยระบบราชการและข้าราชการให้ทำงานอย่างเดิม คิดอย่างเดิม การทำงานภาครัฐ และภาคประชาชนจะคงอยู่ในสภาพแยกส่วน ทำให้เกิดสภาพ การพัฒนาถอยหลังเข้าคลอง ประชาชนเจ้าของประเทศมิได้มีส่วนร่วมแก้ปัญหาอย่างแท้จริง

2. ระบบราชการไทยปรับตัวไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก การปฏิรูปราชการครั้งใหญ่ของไทย ยุคแรกเริ่มในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. 2427 โดยเน้นแบบอย่างบริหารราชการของประเทศตะวันตกมาใช้ จัดระบบบริหารราชการด้วยการแบ่งส่วนราชการเป็นกระทรวง ทบวง กรม มีราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การปฏิรูปราชการไทยในยุคที่สอง หลังปี พ.ศ. 2475 การเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างล่าช้าเพียงเปลี่ยนโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ในปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลได้ตั้ง “คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร” ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อหลายครั้งคือ “คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” และ “คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน (คพร.) ตามลำดับ ในในปี พ.ศ. 2540 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ” (ปปร.) รัฐบาลแต่ละยุคสมัยได้พยายามปฏิรูปราชการเรื่อยมา

อีกแนวคิดหนึ่งที่ใช้ในการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐได้แก่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งเข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน เริ่มตั้งแต่การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในปี 2534 เป็นต้นมา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดขนาดของระบบราชการ เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน การวัดคุณค่า การกระจายอำนาจ การสละอำนาจและการให้บริการด้วยระบบตลาด และเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545, หน้า 9) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) จึงเป็นแนวคิดพื้นฐานในการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ อันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบและการบริหารงานภาครัฐ รวมทั้งการกำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อพัฒนาระบบราชการให้กลายเป็นระบบราชการสมัยใหม่ (ทิพาวดี เมฆสวรรค์, 2540, หน้า 24)

ตารางที่ 1 การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบัน

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	โครงสร้างส่วนราชการ
ราชการส่วนกลาง	- กระทรวง จำนวน 20 กระทรวง (สานักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง) - กรม หรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากรม จำนวน 161 กรม - ส่วนราชการซึ่งไม่อยู่ในสังกัดของสานักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง จำนวน + แห่ง - กอง/ สำนักหรือเทียบเท่ากอง 1,431 หน่วยงาน โดยมีบางหน่วยงานเป็นส่วนราชการที่ไปตั้งอยู่ในภูมิภาค 3,616 หน่วยงาน
ราชการบริหารส่วนภูมิภาค	- จังหวัด จำนวน 76 จังหวัด - อำเภอ จำนวน 878 อำเภอ - ตำบล จำนวน 7,255 ตำบล - หมู่บ้าน จำนวน 74,965 หมู่บ้าน
ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น	- องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 76แห่ง - เทศบาล จำนวน 2,440 แห่ง โดยแบ่งเป็น 1) เทศบาลนคร 30 แห่ง 2) เทศบาลเมือง 176 แห่ง 3) เทศบาลตำบล 2,234 แห่ง - องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จานวน 5,335 แห่ง - องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

ที่มา: ข้อมูลทางการปกครองทั่วประเทศ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2557 (กรมการปกครอง, 2557) และ รายงานการปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558)

ข้อสังเกตบางประการจากการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย

การปฏิรูประบบราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินของไทยลดการรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะใหม่ที่ได้เริ่มต้นตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ถึงแม้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นกว่าในอดีต มีการขยายตัวทั้งในเชิงจำนวน ขนาด และบทบาทหน้าที่ โดยคาดหมายให้หน่วยงานราชการภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคค่อย ๆ ลดขนาดและบทบาทหน้าที่ลง แต่ดูเหมือนว่าปัจจุบันการรวมศูนย์อำนาจของไทยยังคงเข้มแข็ง มีการขยายหน่วยงานของราชการส่วนกลางออกไปตั้งอยู่ในภูมิภาคเป็นจำนวนมาก เห็นได้จากตารางที่ 1 เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนส่วนราชการเมื่อ พ.ศ. 2545 ปัจจุบันประเทศไทยมีกระทรวงเพิ่มขึ้นจากเดิม 14 กระทรวง กับ 1 ทบวง เป็น 20 กระทรวง และมีกรมเพิ่มขึ้นจากเดิม 125 กรม เป็น 161 กรม (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558, หน้า 5) ซึ่งทำให้มีโครงสร้างการบังคับบัญชามาก ขาดความยืดหยุ่น และไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในขณะเดียวกัน การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังภูมิภาคและท้องถิ่นยังทำได้จำกัด และขาดระบบส่งเสริมการทำงานแบบบูรณาการเพื่อลดความซ้ำซ้อนของการบริหารราชการในแต่ละระดับ ซึ่งทำให้การบริหารราชการในภาพรวมยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและมีคุณภาพ

ในส่วนของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ก็มีปัญหาติดขัดในการดำเนินงานอยู่มากเช่นกัน โดยเป็นปัญหาพื้นฐานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีมาตั้งแต่อดีต และปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบบูรณาการ ซึ่งทำให้ราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถแสดงบทบาทใหม่ในการกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม

ปัญหาที่มีผลต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นลำดับ

1. ปัจจุบันมีหน่วยงานของส่วนราชการในส่วนกลางไปตั้งอยู่ในภูมิภาคเป็นจำนวนมากและมีรูปแบบที่หลากหลาย อาทิ กระทรวงการคลังมีหน่วยงานในภูมิภาค 1,389 หน่วยงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มี 998 หน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานที่อยู่ในภูมิภาคนั้นทำงานแยกตามสาขาหน้าที่ของส่วนราชการต้นสังกัดทั้งที่ควรมีบทบาทในการทำหน้าที่ร่วมกันเพื่อเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางในการขับเคลื่อนนโยบายหลักของประเทศและกำกับการบริหารราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่อาจบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะในจังหวัด สภาพการปฏิบัติราชการที่ขาดความเป็นเอกภาพนี้มีสาเหตุมาจากปัญหาพื้นฐานในอดีตที่ระบบราชการไทยได้กำหนดให้กรมเป็นหน่วยพื้นฐานที่มีอำนาจในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ทั้งการจัดทำแผน งบประมาณ และการบริหารงานบุคคล กรมจึงเป็นหน่วยราชการในส่วนกลางที่มีอำนาจในการบังคับบัญชาและตัดสินใจเป็นอย่างมาก ในขณะที่จังหวัดไม่มีอำนาจในการ

กำหนดนโยบายภายในจังหวัดได้เอง (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558, หน้า 2-6; สถาบันพระปกเกล้า, 2547, หน้า 39)

2. ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นมีความทับซ้อนในการบริหารราชการ ซึ่งเห็นได้จากพื้นที่ที่รับผิดชอบของจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านในฐานะภูมิภาค และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะท้องถิ่น เป็นพื้นที่เดียวกัน ทำให้การดำเนินภารกิจในเขตพื้นที่มีความทับซ้อนกัน อย่างเช่น ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม แม้ว่าปัจจุบันกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับได้กำหนดอย่างชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบภารกิจด้านใดบ้าง แต่ในทางปฏิบัติ ราชการส่วนภูมิภาคก็มีกฎหมายที่รองรับภารกิจนั้นเช่นกัน การดำเนินภารกิจภายในจังหวัดจึงเกิดความสับสน มีการแย่งงานกันทำ และทำให้ขาดเจ้าภาพในการรับผิดชอบต่อปัญหาในพื้นที่ (สำนักกรรมาธิการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550, หน้า 23, สถาบันพระปกเกล้า, 2552, หน้า 98)

3. ปัญหาการเมืองระดับชาติ รวมถึงการโยกย้ายและปรับเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอตามกระแสการเมือง มีผลต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทำให้ขาดเสถียรภาพในการทำงานอย่างต่อเนื่อง และในบางครั้งผู้ที่เข้ามารับตำแหน่งไม่ได้มีความผูกพัน หรือไม่มีความเข้าใจบริบทแวดล้อมของพื้นที่ ทำให้ไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ (สถาบันพระปกเกล้า, 2552, หน้า 94, 97)

4. ราชการส่วนภูมิภาคใช้รูปแบบการบริหารงานในจังหวัดเป็นแบบมาตรฐานเดียวกันทุกจังหวัด ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว การบริหารจัดการจังหวัดจำเป็นต้องมีรูปแบบการบริหารงานที่เหมาะสมกับพื้นที่ เพราะแต่ละจังหวัดแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน อาทิ สภาพภูมิประเทศ ประชากร เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมซึ่งในบางครั้งข้าราชการในส่วนภูมิภาคไม่สามารถตอบสนองความต้องการให้สอดคล้องกับสภาพของพื้นที่นั้น ๆ ได้ เนื่องจากสิ่งที่เป็นความต้องการของพื้นที่นั้นไม่ได้เป็นนโยบายของส่วนกลาง (สถาบันพระปกเกล้า, 2552, หน้า 99-100)

5. ปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงการจัดรูปแบบการบังคับบัญชาหน่วยงานส่วนภูมิภาคกับการสังกัดกับหน่วยราชการส่วนกลาง โดยมีการปรับเปลี่ยนหน่วยงานส่วนภูมิภาคบางหน่วยงานให้มาขึ้นตรงต่อหน่วยราชการส่วนกลาง ส่งผลต่อการขาดเอกภาพในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวคือ ส่งผลให้ประสิทธิภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคลดลง เป็นอุปสรรคในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน และการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ภายในจังหวัด

นอกจากนี้การประสานการดำเนินงานของจังหวัดกระทำได้ยากขึ้น เนื่องจากมีหน่วยงานส่วนภูมิภาคทั้งในระดับจังหวัดและระดับอำเภอปรับเปลี่ยนไปสังกัดหน่วยงานราชการส่วนกลางมากขึ้น ส่งผลให้ไม่สามารถบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดให้ได้ผลอย่างเต็มที่ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดขาดอำนาจในการบังคับบัญชาหรือสั่งการทำได้เพียงการขอความร่วมมือเท่านั้น

รวมทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลางยังประสบปัญหาทางด้านทรัพยากรหรือเครื่องมือที่ใช้ในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในกรณีฉุกเฉิน เร่งด่วน หรือเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ เนื่องมาจากหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดปรับเปลี่ยนไปสังกัดในหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่งผลให้ไม่สามารถสั่งการหรือบังคับบัญชาได้โดยตรง ซึ่งส่งผลกระทบต่อการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในพื้นที่

ข้อเสนอในการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต

เนื้อหาในส่วนนี้ ผู้เขียนได้ประมวลข้อเสนอแนะจากนักวิชาการต่าง ๆ ที่ได้ให้ข้อคิดเห็นการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รวบรวมไว้ประกอบเพิ่มเติมกับข้อเสนอแนะจากผู้เขียนที่ได้จากประสบการณ์ในการสอนและการทำงานทางวิชาการร่วมกับส่วนราชการในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นมาตลอด และเพื่อเป็นข้อพิจารณาในการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. จัดระบบความสัมพันธ์และกำหนดบทบาทหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานรูปแบบอื่นของรัฐ ควรให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ และการเชื่อมโยงการทำงานในลักษณะบูรณาการความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนต่าง ๆ รวมทั้งต้องทบทวนภารกิจและบทบาทของรัฐ เพื่อปฏิรูปโครงสร้างอำนาจและการบริหารราชการให้สอดคล้องกับเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ของชาติด้วย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558, หน้า 9-10)

2. กำหนดบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคให้เป็นบทบาทการสนับสนุนการทำงานของราชการส่วนท้องถิ่น มากกว่าการเข้าไปทำหน้าที่แข่งขันกับท้องถิ่น โดยวางหลักเกณฑ์ให้ราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่นบนพื้นฐานของกฎหมาย รวมทั้งการให้คำแนะนำและเป็นที่ปรึกษาเชิงเทคนิคเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ จากสถานภาพที่โดดเด่นของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ อาจเพิ่มบทบาทให้ทั้งสองตำแหน่งทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาจทำหน้าที่ประสานความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามาดำเนินงานร่วมกัน (สถาบันพระปกเกล้า, 2552, หน้า 50; นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ม.ป.ป., หน้า 337)

3. ปรับบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกับการเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้มีวิธีคิดและพฤติกรรมที่เป็นประชาธิปไตย และเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ม.ป.ป., หน้า 325-326)

4. เปลี่ยนแปลงการจัดรูปแบบการบังคับบัญชาหน่วยงานส่วนภูมิภาคกับการสังกัดกับหน่วยราชการส่วนกลาง จากเดิมที่มีการปรับเปลี่ยนหน่วยงานส่วนภูมิภาคบางหน่วยงานให้ขึ้นตรงต่อหน่วยราชการส่วนกลาง ให้มาขึ้นตรงต่อส่วนภูมิภาคตามเดิม โดยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกับ

ยุทธศาสตร์ของจังหวัดและอำเภอ เพื่อสร้างเอกภาพในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด และส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และลดอุปสรรคในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน และการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ภายในจังหวัดที่ต้องเน้นการบูรณาการ

5. สร้างระบบในการป้องกันการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารราชการของจังหวัดและอำเภอเป็นไปตามยุทธศาสตร์ของส่วนกลางและของประเทศ ซึ่งจะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติได้

บทสรุป

การบริหารราชการของไทยเป็นผลมาจากประวัติศาสตร์การรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางมาอย่างยาวนาน การปฏิรูปประเทศในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 สยามกลายเป็นรัฐรวมศูนย์เพื่อตอบโต้กับลัทธิล่าอาณานิคมของชาติตะวันตก รูปแบบการปกครองแบบหัวเมืองประเทศราชเดิม ซึ่งเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบดั้งเดิมจึงหายไป และเปลี่ยนมาเป็นระบบจังหวัดที่ขึ้นกับส่วนกลาง ซึ่งรูปแบบการปกครองนี้ยังสืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน (สยามอินเทลลิเจนซ์ยูนิต, 2544) ดังนั้น ราชการส่วนภูมิภาคจึงมีความสำคัญต่อสังคมไทย โดยเป็นกลไกที่เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในภูมิภาคแทนราชการส่วนกลาง เพื่ออำนวยประโยชน์และให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ อย่างทั่วถึง

อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้ถูกเสนอให้มีการยกเลิก เพราะเห็นว่าไม่จำเป็นเพราะปัจจุบันมีการกระจายอำนาจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาดูแลประชาชนในภูมิภาคแทนแล้ว และให้มีเฉพาะราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่นเพียงสองระดับ เพื่อให้ประชาชนได้กำหนดความเป็นไปของท้องถิ่นได้อย่างอิสระ โดยราชการส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำกับดูแล ไม่แทรกแซงการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ดี ในแวดวงของการปกครองได้มีการถกเถียงกันเรื่องความจำเป็นของราชการส่วนภูมิภาคในสังคมไทยยังมีความจำเป็นหรือไม่ และมีข้อสรุปอยู่หลายแห่งว่าเห็นว่าราชการส่วนภูมิภาคยังจำเป็นต้องมีอยู่ แต่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง เพื่อไม่ให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทัศนะของผู้เขียนด้วยสภาพแวดล้อมของวัฒนธรรมทางการเมืองและการบริหาร และสถานการณ์บ้านเมืองในปัจจุบันที่ต้องการความร่วมมือและการสร้างความปรองดองและความเป็นเอกภาพของชาติ

ข้อเสนอแนะที่น่าจะเหมาะสมสำหรับสภาพในปัจจุบัน คือ การให้ความสำคัญกับการปรับรูปแบบความสัมพันธ์และบทบาทระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่นมากกว่า โดยวางบทบาทให้ราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ ในการนี้ นอกจากนี้จะต้องมีการฟื้นฟูอำนาจในการบริหารจัดการบางประการของราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอำนาจในการบริหารงานบุคคล และการบริหารจัดการทรัพยากรของส่วนราชการบางแห่งที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคแต่ขึ้นตรงต่อ

ส่วนกลางให้กับมาเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ เพื่อผลักดันการทำงานตามยุทธศาสตร์และประสิทธิภาพในการบริหารจัดการแบบบูรณาการ

รายการอ้างอิง

กรมการปกครอง. (2557). *ข้อมูลทางการปกครองทั่วประเทศ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2557.* วันที่ค้นข้อมูล 6 ตุลาคม 2558, เข้าถึงได้จาก ttp://www.dopa.go.th/images/document/0301/01_copy.pdf

ไชยวัฒน์ ค้าชู และ ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร. (2555). *ประชาคมอาเซียนกับการปกครองท้องถิ่น.* ส.เจริญ การพิมพ์.

จรวยพร ธรณินทร์. (2546). การปฏิรูประบบราชการไทย. วันที่ค้นข้อมูล 25 พฤษภาคม 2559, เข้าถึงได้จาก http:// www.moe.go.th /main2 /article/article_jarauwporn/article1.Htm

ทิพาวดี เมฆสวรรค์. (2540). การปฏิรูปภาคราชการสู่สภาพที่พึงปรารถนา: ทำอย่างไร ใครรับผิดชอบ. *วารสารข้าราชการ, 42*(2), 24-43.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (ม.ป.ป.). *ข้อเสนอแนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค.* วันที่ค้นข้อมูล 15 ตุลาคม 2558, เข้าถึงได้จาก www.opdc.go.th/oldweb/Mission/File_download/1151565815- 1.ppt

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (ม.ป.ป.). ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ. วันที่ค้นข้อมูล 25 พฤษภาคม 2558, เข้าถึงได้จาก http://www.local.moi.go.th/document%2010.pdf

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2545). *การปฏิรูประบบราชการภายใต้กระแสการจัดการภาครัฐใหม่และข้อวิพากษ์.* โรงพิมพ์บพิธการพิมพ์.

สถาบันพระปกเกล้า. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดโครงสร้างภายนอก ลำดับที่ 4 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น.* ธรรมดาเพลส.

สถาบันพระปกเกล้า. (2552). เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรง: แนวทางการขับเคลื่อนสู่ความสำเร็จ. วันที่ค้นข้อมูล 1 ตุลาคม 2558, เข้าถึงได้จาก http://kpi.ac.th/media/pdf/M10_209.pdf

สยามอินเทลลิเจนซ์ยูนิต. (2554). เปิดข้อเสนอ “คณะกรรมการปฏิรูป” เน้นกระจายอำนาจท้องถิ่นลดอำนาจรัฐส่วนกลาง. วันที่ค้นข้อมูล 30 กันยายน 2558, เข้าถึงได้จาก http://www.siamintelligence. com/reform-committee-proposal/

สำนักกรรมาธิการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2550). *รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่อง เอกภาพการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด.* วันที่ค้นข้อมูล 1 ตุลาคม 2559, เข้าถึงได้จาก http://library.senate.go.th/ document/Ext2197/2197580_0002.PDF

สำนักงานนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย. (2557). *แผนยุทธศาสตร์ ตามภารกิจเฉพาะด้านของกระทรวงมหาดไทย 10 ปี.* สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). *วาระปฏิรูปที่ 3: การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น.* สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.