

# ผู้ว่ากับปัญหาการ (ไม่) กระจายอำนาจ...?

written by ภาณุพงศ์ ศรีธนานุวัฒน์ | เมษายน 16, 2022



ภาณุพงศ์ ศรีธนานุวัฒน์ (ไนท์ ดาวดิน) เรื่อง

**การเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม.ที่เข้ามาใกล้ทุกขณะ แต่คนต่างจังหวัดกลับถูกผูกขาดจากอำนาจของผู้ว่าฯ หากย้อนดูกระแสการเคลื่อนไหวของรุ่นใหม่ก็จะเห็นว่า พวกเขาต้องการการกระจายอำนาจ แต่รัฐกลับยิ่งหวงอำนาจมากขึ้น หรือ ไนต์ ดาวดิน มีข้อเสนอเพื่อลดการกระจุกอำนาจ**

ปฏิเสธไม่ได้ว่า ช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา กระแสการเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตยของกลุ่มเยาวชน นักเรียน นักศึกษา และคนรุ่นใหม่เติบโตขึ้นอย่างก้าวกระโดด เหตุผลที่ทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ออกมาเรียกร้อง เคลื่อนไหว ต่อสู้ นั่นคือ ปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคมที่ถูกจุดปะทุจากการบริหารบ้านเมืองของคณะผู้ทำรัฐประหารที่นำโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา จนนำมา ซึ่งการตีแผ่ปัญหาต่างๆ ทางสังคมที่อยู่ในยุคที่คณะรัฐประหารครองอำนาจเอง หรือแม้กระทั่งปัญหาที่ก่อนหน้านี้ที่เกิดขึ้นและยังดำรงอยู่ในสังคมไทยอีกด้วย

ปัญหาที่เด่นชัดที่สุดในการบริหารบ้านเมืองของรัฐบาลชุดนี้คงหนีไม่พ้น “การรวบอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จ” หรือ “การรวมศูนย์อำนาจ” ดังที่หลายๆ คนพูดกัน แต่ปัญหาในระบบองค์กรปกครองส่วนต่างๆ ในประเทศไทยนั้นไม่ใช่

ว่าจะเพิ่งมาเกิดใน 7-8 ปีหลังรัฐประหาร แต่ระบบการรวมศูนย์อำนาจไว้กับส่วนกลางนั้นมีมานานจนทำให้พวกเราชินและหลงลืมไปว่า เราอยู่ในสังคมที่ราชการส่วนกลางมีอำนาจกำหนดชีวิตผู้คนในภูมิภาค โดยมีตัวละครที่เป็นเครื่องมือสำคัญของราชการส่วนกลางในการรวมศูนย์อำนาจ คือ “ผู้ว่าราชการจังหวัด”

ในฐานะที่ปีนี้ 2565 เป็นปีที่ครบรอบ 125 ของพัฒนาการด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ผมจึงอยากพาผู้อ่านเรียนรู้และสัมผัสถึงปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อเสนอในการกระจายอำนาจทั้งอำนาจทางการปกครองและอำนาจทางเศรษฐกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการพื้นที่ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

โครงสร้างองค์กรปกครองของไทยนั้นถูกแบ่งออกเป็น 3 ขนาด คือ

1. ราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบไปด้วย คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดราชการส่วนกลาง
2. ราชการบริหารภูมิภาค ประกอบไปด้วย หน่วยงานระดับจังหวัด อำเภอ
3. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนเทศบาล/ตำบล

โดยหลักๆ แล้วนั้น อำนาจของราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจในการออกนโยบายต่างๆ เช่น เศรษฐกิจ อุตสาหกรรม ทักษะการ เป็นต้น โดยการบริหารนโยบายเหล่านี้ราชการบริหารส่วนกลางจะใช้ตัวละครที่ชื่อว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในหน่วยราชการส่วนภูมิภาคเป็นตัวควบคุม ดูแลและปฏิบัติงานไปตามแนวทางที่ราชการส่วนกลางกำหนดไว้ โดยมีหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นเป็นมือเป็นเท้า ในการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

หากไม่นับกรุงเทพมหานครที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด อีก 76 จังหวัด ผู้ว่าฯ ล้วนมาจากการแต่งตั้ง โดยกระทรวงมหาดไทยทั้งสิ้น ซึ่งได้รับสมญานามว่า “พ่อเมือง” แต่กระนั้นเองแม้ขึ้นชื่อว่าพ่อเมือง แต่อำนาจในการบริหารจัดการยังคงไม่ถูกตัดขาดจากราชการส่วนกลาง สุดท้ายแล้วยังคงเป็นเครื่องมือในการควบคุมทิศทางการบริหารงานท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่ราชการส่วนกลางกำหนดอยู่ดี อีกทั้งการได้ฉันทามติในการเป็นผู้บริหารระดับสูงสุดของในแต่ละจังหวัดก็มีได้มาจากความยินยอมของคนในจังหวัดแต่อย่างใด

## ผู้ว่าฯ ไทยใครกำหนด ?

ผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง สายงานบริหารงานปกครอง อำนาจแต่งตั้ง โยกย้ายผู้ว่าฯ เป็นของกระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ตามข้อเสนอของปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต้องผ่านคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการคัดเลือกตามที่มีประกาศกำหนด

เว็บไซต์ [The Active](#) ทำข้อมูลย้อนหลังจนถึงปี 2553 พบว่า ทั้ง 77 จังหวัด (รวมกรุงเทพมหานคร) ค่าเฉลี่ยการ

ดำรงตำแหน่งผู้ว่าฯ ในแต่ละจังหวัดนั้นอยู่ที่คนละ 1 ปี 1 เดือน – 6 ปี โดยน่าสนใจว่า จังหวัดที่ใช้ผู้ว่าฯ เปลืองที่สุดในรอบ 12 ปี คือ ปัตตานี จำนวน 11 คน ซึ่งจังหวัดที่มีอายุงานผู้ว่าราชการจังหวัดยาวนานที่สุด คือ กรุงเทพมหานคร โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 6 ปี แต่กรุงเทพมหานครเป็นเขตปกครองท้องถิ่นพิเศษที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ หากไม่นับรวมแล้วนั้น อายุงานของผู้ว่าฯ ที่ยังอยู่ในอำนาจการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทยยังคงมีอายุเพียง 1-2 ปีเท่านั้น เป็นเรื่องที่น่าตั้งข้อสังเกตว่า การมีอยู่ของผู้ว่าฯ ในฐานะผู้บริหารนั้นจะทำให้การทำงานทับซ้อนกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือไม่ เนื่องจากตำแหน่งนายก อบจ. เป็นตำแหน่งที่ต้องบริหารงบประมาณในจังหวัด



กลุ่มฮักบ้านเกิดเคลื่อนไหวคัดค้านโครงการก่อสร้างโรงงานน้ำตาลและโรงไฟฟ้าชีวมวลในจังหวัดขอนแก่น เมื่อวันที่ วันที่ 1 มีนาคม 2562 ภาพโดย พริยา ไวคุณธพชาติ

## แต่งตั้ง หรือ เลือกตั้ง ทางออกการบริหารจัดการที่ดีในท้องถิ่น

เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า นอกจากจังหวัดกรุงเทพมหานครนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดอีก 76 จังหวัดล้วนถูกแต่งตั้งมาจากกระทรวงมหาดไทยทั้งนั้น ทั้งๆ ที่คนในจังหวัดไม่สามารถรู้ได้เลยว่า ผู้ว่าฯ ที่จะมาบริหารงานในจังหวัดตัวเองนั้นเป็นใคร อีกทั้งในบางข้อเท็จจริงการที่ผู้ว่าฯ คนนั้นเข้ามารับตำแหน่งเพื่อเอาอายุราชการที่จะสามารถได้ตำแหน่งที่การทำงานเพื่อไปสู่ระดับอธิบดี ผู้ตรวจราชการ รองปลัดกระทรวงและปลัดกระทรวงต่อไป

ส่วนเรื่องการบริหารจัดการภายในจังหวัดนั้นเป็นที่ชัดเจนในหลายจังหวัดที่ผู้ว่าฯ ไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างตรงจุด

เพราะไม่เข้าใจถึงบริบท วิถีชีวิต สภาพสังคมของจังหวัดนั้นๆ “ความปรารถนาหนึ่งของคนต่างจังหวัด คือ อยากเห็นผู้ว่าฯ ที่เป็นคนจังหวัดตัวเอง เกิดและโตมาในพื้นที่ เพราะคนนอกพื้นที่ไม่มีทางเข้าใจบริบทของท้องถิ่นได้ดีเท่ากับคนท้องถิ่น ซึ่งเอาเข้าจริงแล้วไม่ได้เป็นเช่นนั้นเสมอไป เชียงใหม่เคยมีผู้ว่าฯ คนเชียงใหม่มาแล้ว 5 คน เฉพาะช่วง 20 ปีหลัง มีถึง 4 คนด้วยกัน แต่ไม่ได้มีผลงานการแก้ไขปัญหาจนเป็นที่จดจำของชาวเชียงใหม่มากนัก บางท่านถึงกับถูกระดมล่าชื่อ [‘ขอเปลี่ยนผู้ว่าฯ เชียงใหม่’ ไร้ประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาฝุ่นควัน](#)”

## มิใช่แค่ที่มา อำนาจการปกครองอยู่ที่ใคร ?

การที่เราจะสามารถรู้ได้ว่า ระบบองค์กรการปกครองของประเทศไทยนั้นใช้หลักการอะไร ก่อนอื่นเราต้องเข้าใจหลักการการจัดระเบียบการปกครองเสียก่อน โดยผมจะพาท่านผู้อ่านเข้าจึง 3 หลักการ คือ

- 1.การรวมอำนาจอำนาจการปกครอง (Centralization) เป็นการรวมอำนาจการตัดสินใจและดำเนินการต่างๆไว้ที่ราชการส่วนกลาง สามารถใช้อำนาจการบริหารได้ทั่วประเทศ ถือเป็นสิทธิเด็ดขาดในการปกครองเป็นที่ตั้ง
- 2.การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เกิดจากข้อจำกัดการใช้อำนาจของส่วนกลางที่ล่าช้าและไม่ทั่วถึง ราชการส่วนกลางจึงแบ่งอำนาจการบริหารบางส่วนให้เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางที่ส่งไปประจำปฏิบัติหน้าที่ในภูมิภาคใช้อำนาจในการบริหารจัดการในเขตการปกครองนั้นๆ
- 3.การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐหรือราชการส่วนกลาง โอนอำนาจการปกครอง การบริหารและงบประมาณบางส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในองค์กรการปกครองในเขตท้องถิ่นนั้นๆ

หากมองย้อนกลับมาดูที่โครงสร้างการปกครองของประเทศไทย “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ที่ถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดนั้นๆ โดยมีกระทรวงมหาดไทย (ราชการบริหารส่วนกลาง) เป็นองค์กรต้นสังกัดที่ โดยมีอำนาจที่จะควบคุม ดูแลการบริหารงานในส่วนของราชการส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังต้องมีภารกิจในการปฏิบัติตามภารกิจที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่ง การในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 57

อย่างที่เราจะเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการควบคุม ดูแลการบริหารงานของราชการส่วนท้องถิ่นได้ทำให้ความอิสระในการบริหารงานของราชการท้องถิ่นนั้นถูกจำกัดโดยกรอบของราชการส่วนกลาง รวมทั้งการกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นยังถูกจำกัดอำนาจในการกำหนดนโยบายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นอัตราการจัดเก็บภาษี การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติแลสิ่งแวดล้อม การกำหนดคุณภาพและหลักสูตรการศึกษา การจัดการผังเมือง หรือแม้กระทั่งการโครงการพัฒนาต่างๆ อำนาจหน้าที่เหล่านี้กลับไปอยู่ที่ราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น ทั้งๆที่สิ่งเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อโดยตรงกับคนในท้องถิ่นทั้งสิ้น

# อำนาจการกำหนดการพัฒนาในพื้นที่เป็นของใคร ?

ปัจจุบันการกำหนดนโยบายการพัฒนาต่างๆ นั้นถูกกำหนดและตัดสินใจมาจากราชการบริหารส่วนกลางเกือบทั้งสิ้น โดยมีราชการส่วนภูมิภาคที่มีผู้ว่าฯ เป็นผู้ควบคุม ดูแลให้แผนนโยบายนี้สำเร็จลุล่วง ซึ่งจากอำนาจหน้าที่นี้ราชการส่วนท้องถิ่นถูกตัดออกจากสมการการตัดสินใจในแผนโครงการเหล่านี้ไป

เพื่อที่จะให้ผู้อ่านได้เห็นภาพชัดขึ้น ผู้เขียนขอยกตัวอย่างจากประสบการณ์การทำงานที่เคลื่อนไหวต่อสู้กับนโยบายโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็น โครงการก่อสร้างโรงงานน้ำตาลฟ่องโรงไฟฟ้าชีวมวล 28 แห่งในภาคอีสาน (โครงการสานพลังประชารัฐ) โดยประเด็นที่น่าสนใจที่จะหยิบยกขึ้นมาเป็นที่น่าถกเถียงมีอยู่ 2 ประเด็นหลักๆ คือ 1. นโยบายเหล่านี้มาจากใคร 2. กระบวนการในการอนุญาตก่อสร้างโรงงานอยู่ที่ใคร

1. นโยบายเหล่านี้มาจากใคร ต้องย้อนกลับไปเมื่อปี 2558 ในยุคที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ครองอำนาจรัฐบาลอยู่ได้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการภาครัฐและเอกชนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ (Public Private Steering Committee)” เพื่อที่จะออกนโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยคณะกรรมการชุดนี้ได้ออกนโยบาย Bio-economy (เศรษฐกิจชีวภาพ) กำหนดให้ภาคอีสานต้องมีโรงงานน้ำตาลฟ่องโรงไฟฟ้าชีวมวลเพิ่ม 28 แห่ง และพื้นที่ อ.บ้านไผ่ จ.ขอนแก่น เป็นศูนย์กลางนิคมอุตสาหกรรมชีวภาพ

2. กระบวนการในการขอใบอนุญาตก่อสร้างโรงงานนั้น ตัวโรงงานน้ำตาลต้องขอจากกระทรวงอุตสาหกรรม ส่วนโรงงานไฟฟ้าชีวมวลต้องขอจากกรมการกำกับกิจการพลังงาน โดยผู้ประกอบการต้องจัดทำกระบวนการร่างรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม EIA ซึ่งอนุมัติโดยสำนักงานแผนนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสียก่อน

จะเห็นได้ว่า เรื่องนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษชีวภาพที่จะมีการตั้งโรงงานน้ำตาลฟ่องโรงไฟฟ้าชีวมวล 28 โรงในภาคอีสานนั้น ตั้งแต่ต้นน้ำในการออกนโยบายอำนาจก็อยู่กับเหล่ารัฐมนตรี มากองน้ำในกระบวนการทำร่างรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมหน้าที่ที่ผู้ประกอบการและสำนักงานแผนนโยบายธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จนมาถึงปลายน้ำ อำนาจการตัดสินใจชี้ขาดก็อยู่ที่กระทรวงอยู่ดี

นโยบายนี้ได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อทรัพยากรธรรมชาติ วิถีชีวิต ในพื้นที่ แต่เราจะเห็นได้ว่าประชาชนในพื้นที่ไม่ได้อยู่ในสมการการตัดสินใจ ออกแบบและวางแผน ในนโยบายนี้ทั้งสิ้น ไม่ใช่แค่่นโยบายเรื่องโรงงานน้ำตาลฟ่องโรงไฟฟ้าชีวมวล ยังคงมีนโยบายอีกมากมายที่เป็นโครงการของรัฐและมาช่วงชิงทรัพยากรในพื้นที่ให้แก่นายทุนขนาดใหญ่ของประเทศที่ประชาชนในพื้นที่หรือแม้กระทั่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีอำนาจใดๆ ในทุกกระบวนการ

# ความเหมือนที่แตกต่างระหว่างผู้ว่าฯ ญี่ปุ่น VS ไทย

ประเทศญี่ปุ่นนั้นให้ความสำคัญกับหลักการ “ความเป็นอิสระของท้องถิ่น” อย่างมากและมีการบัญญัติหลักการนี้ไว้ใน หมวดที่ 8 มาตรา 92-95 ไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1947 และมีการออกกฎหมายลูก “การปกครองตนเองในท้องถิ่น” ที่กำหนดโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ให้กับญี่ปุ่น และกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปที่หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก (1)

ประเทศญี่ปุ่นเป็นอีกหนึ่งประเทศที่มีโครงสร้างของประเทศคล้ายคลึงกับไทย คือ เป็นรัฐเดี่ยว มีกษัตริย์เป็นประมุขของประเทศ มีระบบการปกครองส่วนกลางเป็นระบบรัฐสภา โดยมีนายกรัฐมนตรีที่มาจากเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ในสภาและบริหารผ่านกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ ส่วนสิ่งที่แตกต่างจากประเทศไทย คือ ประเทศญี่ปุ่นไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีแค่ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเท่านั้น การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นนั้นแบ่งรูปแบบทั่วไปเป็น 2 รูปแบบใหญ่ๆ คือ 1.ระดับจังหวัด 2.ระดับเทศบาล โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงทำหน้าที่บริหารและมีสภาจังหวัดหรือสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเช่นเดียวกัน ทำหน้าที่นิติบัญญัติ ออกกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหาร ซึ่งจะกล่าวต่อไป

การจัดระบบการปกครองที่มี 2 ส่วนของประเทศญี่ปุ่นนี้เป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยจากฐานรากของประเทศ เนื่องจากมีการแสดงเจตนารมณ์ของในท้องถิ่นทุกระดับในการหาผู้แทนที่จะเข้ามาบริหารงบประมาณที่มาจากภาษีของประชาชนในพื้นที่เอง อีกทั้งการมีส่วนร่วมในการออกนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นนั้น หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นยังมีความเป็นอิสระสูงมากหากเทียบกับประเทศไทย

**ที่มา...**ของผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประเทศญี่ปุ่นจากประชาชนโดยตรงทำให้การปฏิบัติงานย่อมผูกพันกับเจตนารมณ์ของประชาชนที่ และด้วยกฎหมายกำหนดไว้ว่า ผู้มีสิทธิในการลงรับสมัครเลือกตั้งต้องเป็นพลเมืองญี่ปุ่น อยู่อาศัยในพื้นที่นั้นๆ ไม่น้อยกว่า 3 ปีและมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี (2) ซึ่งแตกต่างจากไทยที่ผู้ว่ามาจากการแต่งตั้ง และกฎเกณฑ์ในระบบข้าราชการตามชั้นยศกล่าวคือระดับทรงคุณวุฒิ C10 - 11

ดังนั้นที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมสะท้อนถึงแนวคิดการบริหารจัดการ และปกครองประชาชนในจังหวัดเพียงใด การที่ผู้ว่าราชการมาจากการเลือกตั้งนั้นย่อมเป็นที่ชัดชัดว่า ผู้ที่ถูกรับเลือกเข้าไปเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรับผิดชอบต่อคะแนนเสียงที่ได้ ซึ่งจะต่างจากการแต่งตั้งที่มีอำนาจเพียงแต่ผู้แต่งตั้งกำหนด “อำนาจมาจากที่ใด ผู้ได้รับมอบหมายตอบสนองต่ออำนาจนั้น” อีกทั้งกำหนดกฎเกณฑ์คุณสมบัติของผู้ว่าฯ ของประเทศญี่ปุ่นมีความเปิดกว้างให้คนที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่างๆ เข้ามาบริหารมากกว่าประเทศไทย ถูกกำหนดมาโดยกฎกระทรวงมหาดไทยที่ต้องเป็นข้าราชการในระดับสูงเท่านั้น ทำให้แนวคิดการบริหารปกครองผูกติดกับแนวคิดในระบบราชการที่มีลำดับชั้นยศและความล่าช้าของการบริหารจัดการ

**อำนาจหน้าที่...**ด้วยผู้ว่าฯ ของประเทศญี่ปุ่นมีอำนาจโดยตรงในการเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารนั้นอำนาจของหัวหน้าฝ่าย

บริหารจึงชัดเจน บริหารตามบัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัด เสนอร่างกฎหมายให้สภาท้องถิ่น จัดเตรียมและบริหารงบประมาณ จัดเก็บภาษีและงบประมาณรวมทั้งควบคุมบัญชีการเงิน แต่ผู้ว่าฯ ของประเทศไทยนั้นอำนาจยังคงคลุมเครือ ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนจังหวัด สิ่งเดียวที่ชัดเจน คือการควบคุม ดูแลการบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบายจากส่วนกลางกำหนด

ด้วยอำนาจหน้าที่ที่ค่อนข้างต่างกันโดยชัดเจน ภารกิจหลักของผู้ว่าฯไทยที่อยู่ในฐานะผู้บัญชาการด้านปกครองสูงสุด จะต้องควบคุมส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามนโยบายส่วนกลาง แต่ผู้ว่าฯ ญี่ปุ่นนั้นทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยตรงทำให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างอิสระและไม่ทับซ้อนกับหน่วยงานใดๆ ทำให้การบริหารส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่นมีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัวมากกว่าไทย

**การถ่วงดุลและตรวจสอบ...**นอกเหนือจากฝ่ายบริหารโดยมีผู้ว่าฯเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของประเทศญี่ปุ่นแล้วนั้น ในฝ่ายบริหารเองยังมีคณะกรรมการเฉพาะด้านเพื่อถ่วงดุลอำนาจของผู้ว่าฯไม่ให้มีมากเกินไปและอีกทั้งเพื่อเข้ามาช่วยในการบริหารงานที่ต้องการการเป็นกลางทางการเมือง และไม่มีอคติในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการนี้จึงทำงานเป็นอิสระจากหัวหน้าฝ่ายบริหารพอสมควร เช่น ด้านการศึกษา และด้านความมั่นคง เป็นต้น (3) ส่วนในของประเทศไทยนั้นยังไม่พบการถ่วงดุลอำนาจภายในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม

ส่วนเรื่องการตรวจสอบอำนาจของผู้ว่าฯ ของประเทศญี่ปุ่นนั้น ถูกวางกลไกการตรวจสอบเอาไว้สองประเภท คือ 1.)ระบบคณะกรรมการตรวจสอบที่หน่วยปกครองท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น โดยมีประเภทของการตรวจสอบดังนี้ การตรวจสอบทั่วไปไปตามความเห็นของคณะกรรมการ การตรวจสอบพิเศษที่มีการยื่นข้อร้องเรียนมาจากประชาชน โดยตรงหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นเองและอื่นๆ เป็นการตรวจสอบรายรับรายจ่ายประจำเดือนของหน่วยการปกครองท้องถิ่น 2.)ระบบผู้ตรวจสอบภายนอก เป็นระบบที่ทำสัญญากับผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีความสำคัญเฉพาะด้าน ทำการตรวจสอบและส่งรายงานตามสัญญา โดยมีการตรวจสอบโดยรวมและแยกตรวจสอบเป็นรายหัวข้อ (4) ซึ่งในส่วนประเทศไทยนั้นการตรวจสอบผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงเห็นเพียงแค่การใช้กลไกองค์กรอิสระเช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (ปป.ช) เป็นต้น โดยภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองไม่ถูกระบุไว้ในการตรวจสอบผู้ว่าราชการจังหวัดแต่อย่างใด

เป็นที่น่าตั้งข้อสังเกตว่า อำนาจการถ่วงดุลหรือการตรวจสอบผู้ว่าราชการจังหวัดไทยนั้นไม่ถูกกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในส่วนนั้นๆ เลย ซึ่งแตกต่างจากประเทศญี่ปุ่นที่มีกลไกการตรวจสอบและถ่วงอำนาจของผู้ว่าฯไว้ชัดเจน แต่ก็มีข้อสังเกตถึงเรื่องความอิสระในการตรวจสอบว่า หากคณะกรรมการตรวจสอบถูกแต่งตั้งมาโดยหน่วยปกครองท้องถิ่นแล้วต้องไปตรวจสอบการทำงานของผู้แต่งตั้งนั้น ความอิสระในการทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบจะเป็นอิสระจริงๆ หรือไม่ ?

การเปรียบเทียบโครงสร้างที่มา อำนาจหน้าที่และการถ่วงดุลตรวจสอบผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทยนั้นมีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ซึ่งจะเห็นได้ว่า อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศไทยนั้น

กว้างขวางและทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงถูกรวมศูนย์ไว้กับการบริหารราชการส่วนกลางโดยผ่านตัวละครที่ชื่อว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัด”

## จะดีกว่ามั๊ย ?

หากท่านผู้อ่านอ่านมาถึงบรรทัดนี้อาจจะเข้าใจสิ่งที่ผมพยายามจะสื่อสารไม่มากก็น้อย ในประเด็นของเรื่องอำนาจในท้องถิ่น เราถูกทำให้เชื่อว่า การมีอยู่ของอำนาจในท้องถิ่นนั้นต้องได้รับการแบ่งมาจากรัฐส่วนกลาง โดยผ่านตัวละครที่ชื่อว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ที่จะคอยลงมาควบคุมการใช้อำนาจจากผู้แทนที่มาจากเจตนารมณ์ผ่านการเลือกตั้งของคนในพื้นที่ หรือก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จะสังเกตได้ว่า คนที่มีอำนาจสูงสุดในการปกครองระดับจังหวัดไม่ได้อยู่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

แต่เป็นผู้ว่าฯ ที่มีอำนาจในการชี้ขาดการตัดสินใจในการบริหารระดับจังหวัด ทั้งที่ที่มาก็มีได้มาจากเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ ดังนั้นผู้เขียนจึงใช้คำว่า “เป็นแขนขา” ให้กับรัฐส่วนกลางในควบคุมทิศทาง การเติบโตในท้องถิ่น อีกทั้งอำนาจในการกำหนดทิศทางของคนในท้องถิ่นผ่านตัวแทนก็ยังไม่เป็นอิสระยังคงต้องยึดโยงกับนโยบายที่ออกมาจากส่วนกลาง

จะดีกว่ามั๊ย...หากระบบการปกครองของประเทศไทยมีแค่ส่วนกลางและท้องถิ่น โดยไม่ต้องมีองค์กรปกครองส่วนภูมิภาค (รูปแบบประเทศญี่ปุ่น) ที่คอยเป็นตัวควบคุมความอิสระในการตัดสินใจ ออกนโยบายและบริหารงบประมาณที่ใช้พัฒนาจังหวัด โดยที่ภารกิจและบุคลากรที่สังกัดอยู่กับองค์กรปกครองส่วนภูมิภาคเดิมนั้น ถ้าย้ายโอนมาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จะดีกว่ามั๊ย...หากกลไกการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นแบ่งออกเป็น 3 ฝ่ายได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตรวจสอบ ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ทั้งสิ้น โดยอำนาจหน้าที่คือ ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการออกนโยบายการพัฒนาในท้องถิ่นของตนเองไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐานในสังคม ภาษี เป็นต้น ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายเฉพาะในท้องถิ่นนั้นๆ สุดท้ายฝ่ายตรวจสอบมีหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของทั้ง 2 ฝ่าย เพื่อทำการตรวจสอบการทำงานของทั้งฝ่ายบริหาร และนิติบัญญัติ โดยฝ่ายตรวจสอบสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบรายการกิจการที่เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติได้

จะดีกว่ามั๊ย...หากอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระจากรัฐส่วนกลาง กล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ การศึกษา ทรัพยากรฯ ให้สอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่นมากที่สุด อีกทั้งอำนาจในการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นอิสระจากส่วนกลาง ไม่ขึ้นตรงต่อกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง

อ้างอิง



1. ร.ศ. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ (สำนักงาน กฤษฎีกา), หน้าที่ 149.

2. ร.ศ. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ (สำนักงาน กฤษฎีกา), หน้าที่ 157

3. ร.ศ. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ (สำนักงาน กฤษฎีกา), หน้าที่ 158

4. ร.ศ. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ (สำนักงาน กฤษฎีกา), หน้าที่ 178

**หมายเหตุ: The Isaan Record ยินดีรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยความคิดเห็นที่แสดงบนเว็บไซต์ The Isaan Record ถือเป็นมุมมองของผู้เขียน ซึ่งไม่ได้เป็นมุมมองหรือความคิดเห็นของกองบรรณาธิการและเครือข่าย**