

บันทึก

เรื่อง การกระจายอำนาจบริหารให้แก่ส่วนภูมิภาค

ข้อความทั่วไป

การกระจายการบริหาร (Decentralization) ตามกฎหมายที่ดำเนินการในประเทศไทยขณะนี้ ตามหลักวิชาการถือว่ามียุโรปเดียวคือการบริหารงานของเทศบาล ส่วนการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้แก่ส่วนภูมิภาคตามนัยกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ดี หรือกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ดี ถือแต่เพียงเป็นการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางให้ส่วนภูมิภาคจัดทำแทน ซึ่งการบริหารงานของส่วนภูมิภาคนี้ เป็นการบริหารงานของข้าราชการส่วนกลางที่จัดไปประจำยังส่วนภูมิภาค และรับผิดชอบโดยตรงต่อส่วนกลางทางเดียว เพื่อให้ราษฎรในภูมิภาคนั้นมีส่วนรับผิดชอบและควบคุมการบริหารกิจการสาธารณะในภูมิภาคนั้นประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งให้หน่วยภูมิภาคนั้น ๆ มีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) ยิ่งขึ้น จึงเห็นสมควรจะได้ปรับปรุงหน่วยการปกครองภูมิภาคเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้เสียใหม่

หลักการ

รูปโครงการบริหารของประเทศในปัจจุบันนี้ได้จัดรูปบริหารออกเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ถ้าจะเทียบกับหลักในต่างประเทศก็พอจะอนุมานได้ว่า ราชการส่วนกลางนั้นได้แก่ Central Government ส่วนราชการภูมิภาคและท้องถิ่นนั้นได้แก่ Local Government ซึ่งในรูปปกครอง Local Government นั้นยังแยกออกเป็น Local Self-government หรือที่เรียกว่าราชการส่วนท้องถิ่น ส่วน Local State-government นั้น พอจะอนุมานเรียกว่า การปกครองส่วนภูมิภาค แต่โดยที่การวิวัฒนาการทางการปกครองของทุก ๆ ประเทศได้มีแนวโน้มเอียงไปในทางกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง ฉะนั้น หลักการปรับปรุงจึงมุ่งไปในทางกระจายอำนาจ (Decentralize) ให้แก่หน่วยการปกครองภูมิภาคยิ่งขึ้น

ปัจจุบันนี้การปกครองส่วนภูมิภาคของไทยได้แยกเป็นภาค จังหวัด และอำเภอ โดยเฉพาะจังหวัด มีสภาจังหวัดเป็นองค์การปรึกษาแสดงความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดนั้นอยู่แล้ว แต่สภาจังหวัดยังเป็นองค์การที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามแนวหลักการปกครองที่ถูกต้องเช่นในต่างประเทศ ในชั้นนี้จึงเห็นสมควรจะได้ปรับปรุงองค์การสภาจังหวัดและอำนาจหน้าที่ของจังหวัด ซึ่งกฎหมายรับรองให้เป็นนิติบุคคลให้เป็นหน่วย

การปกครองที่มีอิสระเพิ่มมากขึ้น และให้ราษฎรในท้องที่ได้มีโอกาสมีส่วนในการปกครองตนเองด้วย ซึ่งควรดำเนินการดังต่อไปนี้

วิธีการปรับปรุง

๑. ฐานะของผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากจะเพิ่มอำนาจให้สภาจังหวัดมากขึ้น ดังจะกล่าวต่อไปแล้ว จำจะต้องกำหนดอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับ “กิจการของจังหวัด” (provincial services) ด้วย เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดตามรูปกระจายอำนาจนี้จะต้องมีหน้าที่ ๒ ประการ คือ

ประการแรก ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางไปบริหารราชการในจังหวัด และควบคุมกิจการของท้องถิ่น (เทศบาลและสุขาภิบาล) ในจังหวัดนั้น

ประการที่ ๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของประชาชนในจังหวัดนั้น เพื่อบริหารกิจการของจังหวัดทำนองนายกเทศมนตรีของเทศบาลต่างๆ

หน้าที่ในประการแรก เป็นหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินโดยปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติเทศบาล และกฎหมายอื่นๆ ที่ใช้อยู่ในขณะนี้ ส่วนหน้าที่ในประการที่สองเป็นหน้าที่เกี่ยวกับกิจการที่เป็นส่วนของจังหวัด ซึ่งจำต้องตราเป็นกฎหมายใหม่ต่อไป

๒. สภาจังหวัด พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๑ แก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. ๒๔๘๕ และปี พ.ศ. ๒๔๘๗ ที่ใช้อยู่ในขณะนี้ เป็นกฎหมายที่วางบทบัญญัติให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นองค์การที่ปรึกษาในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น จึงมีจำกัดมีเจ้าหน้าที่บริหารกิจการของจังหวัดไว้โดยเฉพาะ การบริหารราชการแผ่นดินก็ดำเนินไปโดยข้าราชการสังกัดส่วนกลาง ซึ่งไปประจำทำงานในส่วนภูมิภาคนั้น ถ้าจะให้สภาจังหวัดควบคุมกิจการของท้องถิ่นจริงจังแล้ว ก็ต้องแบ่งแยกกิจการของจังหวัดโดยตรง การที่จะให้สภาจังหวัดควบคุมราชการบริหารแผ่นดินในจังหวัดโดยตรงนั้น ไม่ชอบด้วยเหตุผล เพราะมีกระทรวงทบวงกรมควบคุมตามลำดับชั้นอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามก็ได้กำหนดให้สภาจังหวัดช่วยรัฐบาลควบคุมราชการแผ่นดินในทางตั้งกระทู้ถามหรือสอบข้อเท็จจริงนอกสภาจากผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ซึ่งคำถามคำตอบนั้นจะได้ช่วยเป็นแนวทางที่ผู้ว่าราชการภาคและกระทรวงเจ้าสังกัดจะได้ตรวจสอบและสัดข้อเท็จจริงของจังหวัดต่อไปอีกทอดหนึ่ง

๓. อำนาจหน้าที่

ก. การกำหนดอำนาจหน้าที่ของจังหวัด หรือกิจการใดบ้างจะกำหนดเป็น “กิจการของจังหวัด” นั้น ในเบื้องต้นนี้จะถือว่าบริการสาธารณะใดที่ราชการส่วนกลางดำเนินไปไม่ถึงแล้ว ก็ให้เป็นหน้าที่ของจังหวัดจะต้องเสริมหน้าที่นั้นให้สมบูรณ์ หรือบริการสาธารณะใดที่ทางราชการแผ่นดินทำแล้วแต่มีลักษณะที่จังหวัดควรเป็นผู้จัดทำจะได้ผลดีกว่าแล้วก็จะได้มอบให้เป็นหน้าที่ของจังหวัดจัดทำ โดยมีสภาจังหวัดควบคุมและรับผิดชอบ เช่นการบูรณะท้องที่การ

ประชาสงเคราะห์ การจัดการคุ้มครองดูแลทรัพย์สินของจังหวัด การจัดตั้งตำรวจตำบล (หรือ ตำรวจของท้องถิ่น) หรือการจัดตั้งศาลแขวง เป็นต้น ซึ่งถ้าจังหวัดใดมีประสิทธิภาพในการบริหาร กิจการก็จะได้อำนาจหน้าที่ให้จัดทำเพิ่มขึ้นตามลำดับ ดังเช่นประเทศที่เจริญแล้วดำเนินอยู่ในขณะนี้

ข. มติของสภาจังหวัด มติของสภาจังหวัดถือเสมือนว่าเป็นการแสดงออกถึง ความต้องการของประชาชนในจังหวัดนั้นว่าจะต้องการอะไร ฉะนั้นถ้าจะให้ความต้องการของ ประชาชนในจังหวัดได้รับการปฏิบัติตามแล้ว จะต้องกำหนดให้มติของสภาจังหวัดผูกพันผู้ว่า ราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติตาม แต่มติของสภาจังหวัดบางประการเป็นเรื่องนอกเหนือหน้าที่ หรือขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับ จึงต้องมีวิธีการเพิกถอนหรือระงับมตินั้นได้ด้วย กรณีอย่างไร จึงจะเพิกถอนและระงับได้ หรือเป็นอำนาจของผู้ใดที่จะระงับและเพิกถอนนั้นจะได้กำหนดให้ เหมาะกับระดับการศึกษาและความเข้าใจในการปกครองของสมาชิกสภาจังหวัดด้วย

๔. พนักงานของจังหวัด เมื่อได้แยกกิจการของจังหวัดออกจากราชการแผ่นดิน แล้ว ก็จะได้กำหนดเจ้าหน้าที่ของจังหวัดเป็นต่างหาก แต่ในขณะที่เริ่มแรกกระจายอำนาจให้แก่ จังหวัดนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคควรบริหารงานที่เกี่ยวกับกิจการของจังหวัดไปก่อน อย่างไรก็ดีควรจะเริ่มจัดแยกเจ้าหน้าที่ส่วนจังหวัดบางส่วนออกเสียในขณะนั้น เพราะนอกจากจะ เป็นแนวทางที่โอนไปเป็นพนักงานรับเงินเดือนของจังหวัดต่อไปแล้ว จะทำให้ประสานงานและ ประหยัดขึ้น อาทิเช่น ปัจจุบันนี้ตามศาลากลางจังหวัดต่างๆ มีนักการหรือภารโรงอยู่ ๕ หรือ ๖ นาย เช่นนักการของแผนกอัยการ สรรพสามิต คลัง สรรพากร ศึกษาและมหาดไทย ฯลฯ แต่ละ แผนกต่างมีนักการเมืองของตน แม้จะรวมอยู่ในตัวศาลากลางจังหวัดแห่งเดียวกัน ถ้าแยก เจ้าหน้าที่ส่วนจังหวัดออกไปแล้ว นักการเหล่านั้นก็ไม่ต้องแยกเป็นข้าราชการสังกัดกรมต่างๆ หน้าที่ของนักการจะรวมบรรจุเพียง ๓ คน สำหรับศาลากลางจังหวัดก็เพียงพอและไม่ต้อง แก่งแย่งในการทำงานด้วย ส่วนการจะให้เจ้าหน้าที่ตำแหน่งใดเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนจังหวัดนั้น เห็น ว่าควรตัดจากตำแหน่งเสมียนหรือเทียบเท่าของทุกกระทรวงทบวงกรมเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนจังหวัด ในขั้นแรกนี้ก่อน และเพื่อที่จะให้ขยายหรือเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสม จึงควรกำหนด ฐานะของพนักงานจังหวัดเป็นข้าราชการพลเรือน ประการหนึ่ง ในกฎหมายระเบียบข้าราชการพล เรือน ทำนองครูประชาบาลหรือข้าราชการวิสามัญซึ่งกำหนดเงื่อนไขไว้ว่า การบรรจุ การเลื่อน เงินเดือน การแต่งตั้ง การสอบสวน การรักษาวินัย ฯลฯ นั้นให้เป็นไปตามกฎ ก.พ.

๕. การคลังและทรัพย์สิน โดยที่จังหวัดจะมีลักษณะเป็นองค์การท้องถิ่น ภาษี อากรและค่าทำเนียม ที่จังหวัดจะจัดเก็บควรอนุโลมตามพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๗ และใช้บังคับนอกเขตเทศบาลและถ้าจะเพิ่มอำนาจให้เก็บภาษีอื่นเพียงใด เป็นการทั่วไป หรือไม่อีกนั้น สุดแต่นโยบายในการกระจายอำนาจ

ในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของจังหวัด ซึ่งเป็นรายได้ที่สำคัญยิ่ง นอกจากจะต้อง ตรากฎหมายรับรองว่าทรัพย์สินอย่างไรเป็นทรัพย์สินของจังหวัดแล้ว ควรจะได้พิจารณาทรัพย์สิน ของทางราชการในขณะนี้ว่าทรัพย์สินใดซึ่งมีลักษณะเป็นทรัพย์สินของจังหวัด และสมควรมอบให้

จังหวัดจัดหาประโยชน์เพื่อบำรุงความเจริญของจังหวัดด้วยตนเองโดยตรง และก็ควรจะได้มอบให้จังหวัดต่อไป เฉพาะสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ในปัจจุบันนี้กฎหมายให้อำนาจจังหวัดเป็นผู้คุ้มครองดูแลรักษาอยู่แล้ว แต่ควรจะได้เพิ่มอำนาจจัดการให้แก่จังหวัดด้วย

๖. การควบคุมกิจการของจังหวัดโดยราชการส่วนกลาง นอกจากจะได้กำหนดวิธีการควบคุมติของสภาจังหวัดในทางที่จะเพิกถอนและระงับมติของสภาจังหวัดตามข้อ ๓ (ข) แล้ว ในขั้นแรกนี้ไม่ควรจะให้อิสระมากนัก เพราะบทเรียนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ นั้นชี้ให้เห็นว่า ต่อมาต้องแก้ไขกฎหมายเทศบาลฉบับต่อ ๆ มารวมอำนาจการควบคุมเข้าไว้ในส่วนกลางเพิ่มขึ้นตามลำดับ ฉะนั้นในขั้นนี้จึงควรควบคุมเกี่ยวกับตัวสมาชิกสภาจังหวัด โดยให้มีสมาชิกประเภทสอง กำหนดอำนาจราชการส่วนกลางที่จะสั่งให้สมาชิกออกจากตำแหน่งได้ ถ้าเห็นว่าเป็นผู้มีความประพฤติดี ฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ฯลฯ และกำหนดอำนาจราชการส่วนกลางที่จะยุบสภาไว้ ฯลฯ

๗. กฎของจังหวัด เป็นที่ทราบกันว่าการตรากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรนั้น ไม่สามารถจะคุ้มครองและควบคุมให้ได้ผลดีทั่วทุกท้องที่และชุมชนกัน ในนานาประเทศจึงนิยมให้ท้องถิ่นตราข้อบังคับใช้ในท้องที่ของตนเองได้ โดยตรากฎหมายให้อำนาจแก่ท้องถิ่นไว้ สำหรับประเทศไทยได้ให้อำนาจแก่เทศบาลที่จะตราเทศบัญญัติ ส่วนนอกเขตเทศบาลที่ให้อำนาจแก่จังหวัดจะตราข้อบังคับเกี่ยวกับกิจการสาธารณสุขได้ แต่มีกิจการอีกหลายอย่างที่ยังจังหวัดไม่สามารถจะตราข้อบังคับได้ เช่นกิจการเกี่ยวกับความปลอดภัยในท้องที่ และการคุ้มครองดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้น ฉะนั้น เมื่อจะกระจายอำนาจแก่จังหวัดที่ออกกฎได้ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายที่จะกำหนดเงื่อนไขไว้

ตามวิธีการปรับปรุงที่กล่าวนี้จะเห็นได้ว่า รูปการบริหารของจังหวัดต่อไปนี้เป็นรูปกึ่งท้องถิ่นและกึ่งภูมิภาค ซึ่งเป็นขั้นหนึ่งที่จะปรับปรุงรูปราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้เป็นท้องถิ่น เมื่อประชาชนในท้องที่มีมาตรฐานการศึกษาและความเข้าใจในการปกครองตนเองดียิ่งขึ้นแล้ว การบริหารงานที่มีลักษณะราชการภูมิภาคจะค่อยหมดไป และในทางตรงข้ามการบริหารงานในรูปส่วนท้องถิ่นก็จะทวีขึ้นทุกที ในที่สุดก็จะเป็นการกระจายอำนาจการปกครองเต็มรูปแบบ