

ความเป็นไปได้ในการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง Administrative Possibility in the Provincial Self-Governing Scheme

กรกนก คำผล
Kornkanok Khaphon

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
Department of Public Administration Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University

ติดต่อผู้เขียน kornkanok_fa@hotmail.com

ส่งบทความ 17 กันยายน 2559 | แก้ไข 9 พฤศจิกายน 2559 | ดอรับ 15 พฤศจิกายน 2559 | เผยแพร่ 14 พฤศจิกายน 2560

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาและเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้แทนภาคประชาสังคมต่อความเป็นไปได้ในการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง 2) ศึกษาแนวทางที่ส่งเสริมความเป็นไปได้ในการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับแนวความคิดการบริหารจังหวัดปกครองตนเองในจังหวัด ประกอบด้วย ผู้บริหารระดับจังหวัด ผู้บริหารระดับอำเภอ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการบริหารราชการตามรูปแบบจังหวัดปกครองตนเอง) และนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 231 คน การวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติในการเสนอผลงานวิจัย ซึ่งประกอบด้วย ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ผลการศึกษาพบว่า 1) ผลการศึกษาและเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความเป็นไปได้ในการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง ซึ่งผู้ให้ข้อมูลหลักส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเป็นนายกเทศมนตรีในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก และระดับความคิดเห็นที่มีคะแนนเฉลี่ยมากที่สุด ได้แก่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีคะแนนเฉลี่ย 3.86 และระดับความคิดเห็นที่มีคะแนนเฉลี่ยน้อยที่สุด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด มีคะแนนเฉลี่ย 3.23 2) แนวทางที่ส่งเสริมความเป็นไปได้ในการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พบว่า การกำหนดโครงสร้างการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง อันประกอบด้วยสภาจังหวัดปกครองตนเอง ผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเอง และสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง มีความเป็นไปได้มาก แต่ต้องศึกษาถึงการกำหนดบทบาทของอำนาจและหน้าที่ที่ชัดเจน โดยกำหนดหลักการในการจัดระเบียบการบริหาร วิธีการ และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยการปกครองส่วนกลาง โดยปล่อยให้ท้องถิ่นต่างๆ ปกครองตนเอง รัฐบาลเพียงแต่คอยควบคุมดูแลเท่านั้น ส่วนตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเองควรมีการกำหนดคุณสมบัติตัวบุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งให้ชัดเจน ต้องศึกษาผลดี-ผลเสียระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดจากการแต่งตั้งกับจากการเลือกตั้ง เพื่อกำหนดและตรวจสอบอำนาจอิทธิพลของผู้ได้รับการเลือกตั้ง เพราะอาจจะมีอิทธิพลต่อองค์กรอื่นๆ เพื่อความเป็นธรรม การดูแลความสงบเรียบร้อย และด้านสภาพลเมืองควรต้องคำนึงถึงการกำหนดสัดส่วนของกลุ่มองค์กรให้ครอบคลุมพื้นที่ กำหนดหลักเกณฑ์ที่จะสามารถทำให้เกิดสภาพลเมืองจังหวัดที่มีบทบาทหลากหลาย ทั้งนี้การนำรูปแบบการบริหารจังหวัดปกครองตนเองมาใช้สำหรับการบริหารราชการในจังหวัดขณะนี้ยังไม่มีความเหมาะสม เพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความเข้าใจในเรื่องของการจัดการตัวเอง แต่ในบางพื้นที่อาจจะดำเนินการได้โดยจะต้องทำเป็นโครงการนำร่องเพื่อศึกษาข้อดีและข้อควรปรับปรุง เพื่อพัฒนาและวางแผนสำหรับพื้นที่อื่นๆ ต่อไป

คำสำคัญ: จังหวัดปกครองตนเอง, การกระจายอำนาจ, ผู้ว่าราชการจังหวัด

Abstract

This research aimed to; 1) study and compare the opinions of the Governors, the Chief District officers, the Administrators of Local Administrative Organizations, and representatives of Civil Society on the possibility of managing self-governing provinces; and 2) study the guidelines promoting the possibility of managing self-governing provinces.

This research was done with the quantitative and qualitative methods. The researcher specifically studied 231 stakeholders on the concept of managing self-governing provinces consisting of provincial administrators, district administrators, administrators of Local Administrative Organizations (stakeholders on self-governing provinces), and technical officers. The statistics for data analysis consisted of percentage, mean, and standard deviation.

The research results showed the followings; 1) According to the results of studying and comparing the opinions on the possibility of managing self-governing provinces, the researcher found that most of key informants who were administrators or mayors of Local Administrative Organizations in Chiang Mai Province considerably expressed the opinions on the possibility of managing self-governing provinces. The Administrators of Local Administrative Organizations expressed the opinions with the highest mean of 3.86. The Governors expressed the opinions with the lowest mean of 3.23.; and 2) As for the guidelines promoting the possibility of managing self-governing provinces, the researcher found that the possibility of determining the structure of managing self-governing provinces consisting of Self-Governing Province Council, Self-Governing Province Governor, and Self-Governing Province Civilian Council was high. However, it was necessary to study determination of the role of power and duties by determining the principles of organizing management, methods, and the relationship between Local Administrative Organization and Central Administrative Organization by letting the Local Administrative Organizations govern themselves under supervision of the government. As for Self-Governing Province Governor, it was necessary to clearly determine the qualifications of Self-Governing Province Governor and study advantages and disadvantages to compare between the appointed Governors and the elected Governors for determining and examining power and influence of elected persons for fairness, peace and order. As for Civilian Council, it was necessary to suitably determine proportion of organizational groups and determine the criteria capable of bringing about Provincial Civilian Council with several roles. Nevertheless, the model of managing self-governing provinces used for public administration was not suitable because most people did not understand an approach of self-governing provinces. However, it could be implemented in some areas in the form of the pilot projects for studying advantages and disadvantages to develop, and planning for other areas.

Keywords: self-governing provinces, decentralization, governor

■ บทนำ

ปัจจุบันประเทศไทยได้จัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน⁽¹⁾ คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง⁽²⁾ ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค⁽³⁾ และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น⁽⁴⁾

สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการปกครองแบบกระจายอำนาจนั้น เกิดขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 282 ซึ่งกำหนดให้ “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น”⁽⁵⁾ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ นอกจากนั้นเพื่อเป็นการพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง มาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ยังกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นอีกด้วย จึงเป็นที่มาของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2542 เป็นต้นมา มีหน่วยงานราชการต่างๆ ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจำนวน 262 ภารกิจ/โครงการ/กิจกรรม แยกเป็นการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2545 จำนวน 186 ภารกิจ การถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 จำนวน 76 ภารกิจถ่ายโอนบุคลากรจำนวน 10,361 คน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจัดสรรรายได้ จำนวน 646,350 ล้านบาท คิดเป็น ร้อยละ 27.80 ของรายได้รัฐบาล

จะเห็นได้ว่าการถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ยังไม่เป็นไปตามบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ ยังไม่เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542⁽⁶⁾

(1) มาตรา 4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

(2) มาตรา 7 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 “การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง”

(3) มาตรา 51 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 “การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค”

(4) มาตรา 70 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 “การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

(5) มาตรา 282 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 “การปกครองส่วนท้องถิ่น”

(6) ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ มาตรา 30 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

แม้ว่าการถ่ายโอนภารกิจและการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะยังไม่เป็นตามที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดไว้เสียทั้งหมด แต่จากผลการศึกษาของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2557) พบว่า ภาพรวมของการกระจายอำนาจตลอดระยะเวลา 15 ปีที่ผ่านมา ประสบผลสำเร็จมากพอสมควร โดยมีผลสำเร็จที่ชัดเจน⁽⁷⁾ ประการแรก ได้แก่ ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะบริการการศึกษา และสาธารณสุขขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง แตกต่างจากช่วงก่อนการกระจายอำนาจ (ก่อนปี พ.ศ. 2540) อย่างชัดเจน โดยเฉพาะประชาชนในระดับฐานรากที่แต่เดิมมักขาดโอกาสที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นจากการดำเนินงานของส่วนราชการในระดับภูมิภาค ผลสำเร็จประการที่สอง พบว่า การกระจายอำนาจ มีส่วนช่วยให้ประชาชนในระดับฐานรากเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นได้มากขึ้นกว่าเดิม ประชาชนที่จัดอยู่ในระดับยากจนมีความพึงพอใจในระดับที่สูงมากต่อบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ที่จัดให้โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต่างสะท้อนว่าบริการของท้องถิ่นสามารถช่วยให้คุณภาพชีวิตของพวกเขาดีขึ้น เข้าถึงบริการได้สะดวกมากขึ้น และมีส่วนช่วยเพิ่มรายได้ ลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินชีวิตประจำวันลง และผลสำเร็จประการต่อมา คือ การวางรากฐานระบบการกระจายอำนาจของไทยให้สามารถดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาตลอดระยะเวลา 15 ปีที่ผ่านมา เช่น รัฐได้ให้การรับรองสิทธิการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ มีกฎหมายประกอบอื่นๆ ที่รองรับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน่วยงานรับผิดชอบนโยบายการกระจายอำนาจโดยตรง และมีแผนงานงบประมาณ และระบบปฏิบัติการต่างๆ ที่รองรับการทำงานของท้องถิ่นอย่างชัดเจน ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีสถานภาพและได้รับยอมรับอย่างกว้างขวางมากขึ้นในสังคมไทย

จากปัญหาเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่กำหนดในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นี้เอง จึงมีความพยายามจากฝ่ายที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กว้างขวางมากขึ้น พร้อมทั้งลดระดับความเข้มข้นของการรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลระดับชาติลง (จรัส สุวรรณมาลา และ วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554) โดยให้จังหวัดจัดการตนเองและพึ่งพาตนเองทางการคลัง

(7) รายงานละเอียดเพิ่มเติมที่ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report), โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย (2557)

(จรัส สุวรรณมาลา และ วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554) และพัฒนาไปสู่การเรียกร้องให้นำแนวคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” ในที่นี้หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดที่เกิดจากการรวม (merging) องค์กรบริหารส่วนจังหวัดหรือ (อบจ.) และหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคเข้ามาเป็นองค์กรเดียวกัน มีอำนาจหน้าที่และขีดความสามารถในการจัดการพื้นที่ของตนเองได้อย่างเบ็ดเสร็จ⁽⁸⁾ มาใช้ในการบริหารแผ่นดิน ซึ่งในระยะแรกเป็นเพียงแนวคิดที่เกิดขึ้นจากกลุ่มเสนาบดีที่ย่อยของภาคส่วนต่างๆ ก่อนจะกระจายเป็นวงกว้างไปทั่วประเทศ กลายเป็นกระแสเรียกร้องที่มีน้ำหนักและทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น จนกลายเป็นการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ในที่สุด⁽⁹⁾

ทั้งนี้กลุ่มนักวิชาการต่างๆ ที่สนับสนุนแนวคิดดังกล่าวนี้ได้นำเอาแนวคิดการบริหารจัดการท้องถิ่นในระบบอบประชาชนิปไตยจากประเทศที่มีความมั่นคงทางการบริหารจัดการ เช่น เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และอังกฤษ เป็นต้น เป็นกรอบแนวคิดในการสร้างรูปแบบ (model) ที่เหมาะสมกับการบริหารท้องถิ่นของไทย ประกอบกับการถอดบทเรียนจากการศึกษาความสำเร็จของการบริหารงาน “จังหวัดบูรณาการ” ในสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี โดยการถอดองค์ความรู้จากนโยบาย “ผู้ว่า CEO” มาใช้ จึงก่อให้เกิดกระแสการเรียกร้อง “จังหวัดปกครองตนเอง” ที่แผ่ขยายไปทุกจังหวัดขณะเดียวกันยังมีฝ่ายที่เห็นว่าราชการส่วนภูมิภาคยังมีความจำเป็น แต่ต้องมีการปรับปรุงบทบาทในหลายประเด็น (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555) เพื่อให้ท้องถิ่นมีความพร้อมในการบริหารจัดการตนเองอย่างแท้จริง ผู้วิจัยเองก็ได้ติดตามเรื่องนี้มาตลอด จึงนำมาสู่การศึกษาวินิจฉัยเรื่อง ความเป็นไปได้ในการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง และให้ความสนใจศึกษาพื้นที่ที่มีการเรียกร้อง “จังหวัดปกครองตนเอง” 4 จังหวัดในแต่ละภูมิภาค ได้แก่ เชียงใหม่ ภูเก็ต ระยอง และอำนาจเจริญ ซึ่งล้วนมีการเรียกร้องให้มีการบริหารราชการแผ่นดินแบบ “จังหวัดปกครองตนเอง” โดยมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติปกครองตนเองและมีการศึกษาความเป็นไปได้ของการบริหารงานแบบ “จังหวัดปกครองตนเอง” อย่างเป็นรูปธรรม

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบความคิดเห็นของ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้แทนภาคประชาสังคมต่อความเป็นไปได้ใน

(8) จรัส สุวรรณมาลา, 2544, น. 3, อ้างถึงใน ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555, การปฏิรูปการกระจายอำนาจและการจัดการปกครองท้องถิ่น, น. 99

(9) รายงานละเอียดเพิ่มเติมที่ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.), ร่างพระราชบัญญัติจังหวัดบริหารปกครองตนเอง พ.ศ. (2557).

การบริหารจังหวัดปกครองตนเอง

2. เพื่อศึกษาแนวทางที่ส่งเสริมความเป็นไปได้ในการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง

■ วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยแบบผสม (mixed method) โดยนำแนวคิดวิธีการวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative research) และวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง โดยวิธีการวิจัยเชิงปริมาณ เป็นการใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้แทนภาคประชาสังคม โดยมุ่งศึกษาเฉพาะจังหวัดที่มีความพร้อม ซึ่งหมายถึง จังหวัดที่ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองแล้ว จาก 4 ภูมิภาค ภูมิภาคละ 1 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ อานาจเจริญ ระยอง และภูเก็ต เป็นผู้กรอกข้อมูลและนำมารวบรวม วิเคราะห์เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความเป็นไปได้ในการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง โดยใช้วิธีการประมวลผลข้อมูล หาค่าสถิติด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปที่ปรากฏทั่วไปในเครื่องมือคอมพิวเตอร์ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ สถิติเชิงพรรณนา (descriptive statistics) เพื่ออธิบายข้อมูลของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และนำค่าที่ได้ไปใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล สำหรับวิธีวิจัยเชิงคุณภาพได้สัมภาษณ์นักวิชาการและบุคคลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการบริหารราชการรูปแบบจังหวัดปกครองตนเอง ได้แก่ ผู้บริหารระดับจังหวัด ผู้บริหารระดับอำเภอ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการบริหารราชการตามรูปแบบจังหวัดปกครองตนเอง และนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) การจำแนกชนิดข้อมูล (typological analysis) และการจัดระบบข้อมูล (taxonomy) โดยนำข้อมูลที่ได้นำมาจำแนกและจัดหมวดหมู่ให้เป็นระบบและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงอุปนัย ซึ่งเป็นการตีความสร้างข้อสรุปข้อมูลจากแบบสอบถามปลายเปิด และจากการสัมภาษณ์ โดยเนื้อหาจะเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง และข้อเสนอแนะอื่น

■ ผลการวิจัย

ผลจากการวิจัย เรื่อง ความเป็นไปได้ในการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง สามารถสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ

ผู้แทนภาคประชาสังคมต่อความเป็นไปได้ในการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง (2) เพื่อศึกษาแนวทางที่ส่งเสริมความเป็นไปได้ในการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง ผลการศึกษามีดังนี้

1. ผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง

1.1 ปัจจัยส่วนบุคคล พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 190 คน คิดเป็นร้อยละ 84.44 (โดยจำแนกตามตำแหน่ง ได้แก่ นายกเทศมนตรี จำนวน 133 คน คิดเป็นร้อยละ 59.11 นายกองค้การบริหารส่วนตำบล จำนวน 55 คน คิดเป็นร้อยละ 24.44 และนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 0.89) ตำแหน่งรองลงมา คือ นายอำเภอ จำนวน 27 คน คิดเป็นร้อยละ 12.00 ภาคประชาสังคม จำนวน 7 คน คิดเป็นร้อยละ 3.11 ตามลำดับ และผู้ตอบแบบสอบถามน้อยที่สุด คือ ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 0.44

1.2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก มีคะแนนเฉลี่ย 3.83 เมื่อพิจารณารายด้านเรียงตามลำดับ ดังนี้

1.2.1 ด้านการกำกับดูแล มีคะแนนเฉลี่ย 3.89 เมื่อพิจารณาความเป็นไปได้รายด้านย่อย ลำดับแรก คือ การกำกับดูแล เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รองลงมาคือ การกำกับดูแลในการจัดบริการสาธารณะ ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ควรมีบทบาทเพียงกำกับดูแลด้านต่างๆ เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรให้นายอำเภอ มีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแลในส่วนขององค์กร/หน่วยงานที่เหมาะสมในการควบคุมมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดปกครองตนเอง และด้านการให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้สามารถตรวจสอบการบริหารงานของจังหวัดปกครองตนเองได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ตามลำดับ

1.2.2 ด้านโครงสร้าง มีคะแนนเฉลี่ย 3.87 เมื่อพิจารณาความเป็นไปได้รายด้านย่อย ลำดับแรก คือ โครงสร้างด้านอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเอง รองลงมา คือ โครงสร้างด้านอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดปกครองตนเอง โครงสร้างด้านอำนาจหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง โครงสร้างด้านอำนาจหน้าที่ของสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง โครงสร้างด้านการจัดตั้งสภาพลเมืองในจังหวัดปกครอง

ตนเอง โครงสร้างด้านผู้ว่าการจังหวัดปกครองตนเองควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัดนั้น โครงสร้างด้านการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ ควรมีการปรับเปลี่ยน เป็น 2 ระดับ คือ ท้องถิ่นระดับจังหวัด และท้องถิ่นระดับล่าง คือ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการกำหนดให้มีคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดคณะหนึ่ง โดยเรียกย่อว่า “ก.ธ.จ.” และโครงสร้างจังหวัดปกครองตนเอง ประกอบด้วย สภาจังหวัด ปกครองตนเอง ผู้ว่าการจังหวัด และสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง ตามลำดับ

1.2.3 ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มีคะแนนเฉลี่ย 3.74 เมื่อพิจารณาความเป็นไปได้รายด้าน ลำดับแรก คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านประชาชนทั่วไปไม่มีโอกาสในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเอง รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านประชาชนทั่วไปไม่มีโอกาสในการเข้าร่วมเป็นสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านประชาชนสนใจเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดตามความต้องการของประชาชนมากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านประชาชนสนใจเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุม กำกับดูแล ตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินการของผู้บริหารจังหวัดปกครองตนเองมากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านประชาชนทั่วไปไม่มีโอกาสในการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านประชาชนกระตือรือร้นในการให้ความร่วมมือกับการบริหารราชการจังหวัดปกครองตนเองทุกระดับ การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการจัดทำงบประมาณ การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการใช้จ่ายงบประมาณ และการตรวจสอบประเมินผลมากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านประชาชนทั่วไปไม่มีโอกาสในการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจสอบ การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านประชาชนทั่วไปไม่มีโอกาสในการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารภาชีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านประชาชนทั่วไปไม่มีโอกาสในการได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเอง ตามลำดับ

1.2.4 ด้านความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีคะแนนเฉลี่ย 3.66 เมื่อพิจารณาความเป็นไปได้รายด้านย่อยลำดับแรก คือ ความสัมพันธ์ด้านการกระจายงบประมาณสู่ท้องถิ่น เพื่อให้จังหวัดปกครองตนเองดำเนินการในพื้นที่เกิดความคล่องตัวมากขึ้น รองลงมาคือ ความสัมพันธ์ด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

เป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินการในพื้นที่ ความสัมพันธ์ด้านราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดและอำเภอ มีบทบาทในการเป็นผู้แทนของรัฐบาลกลาง ด้านความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น มีแนวโน้มที่รัฐบาลกลางจะลดบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเอง และถ่ายเทไปยังพื้นที่เพิ่มมากขึ้น ด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นการส่งเสริมความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และราชการบริหารส่วนภูมิภาคแบบเดิมควรยุบเลิกไป เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดอยู่แล้ว ตามลำดับ

2. แนวทางการจัดการที่ส่งเสริมความเป็นไปได้ในการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง ซึ่งเป็นข้อมูลจากคำถามปลายเปิดและการสัมภาษณ์สรุปได้ดังนี้

2.1 การกำหนดโครงสร้างการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง อันประกอบด้วย สภาจังหวัดปกครองตนเอง ผู้ว่าการจังหวัดปกครองตนเอง และสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง พบว่า การกำหนดโครงสร้างการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง ประกอบด้วย สภาจังหวัดปกครองตนเองซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เป็นแนวทางการจัดการที่ส่งเสริมความเป็นไปได้มาก แต่ต้องศึกษาถึงการกำหนดบทบาทของอำนาจและหน้าที่ที่ชัดเจน โดยกำหนดหลักการในการจัดระเบียบการบริหารวิธีการและการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยการปกครองส่วนกลาง โดยปล่อยให้ท้องถิ่นต่างๆ ปกครองตนเอง และรัฐบาลเพียงแต่คอยควบคุมดูแลเท่านั้น ส่วนการกำหนดโครงสร้างการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง อันประกอบด้วย ผู้ว่าการจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เป็นแนวทางการจัดการที่ส่งเสริมความเป็นไปได้มาก โดยต้องกำหนดคุณสมบัติตัวบุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งให้ชัดเจน ต้องศึกษาผลดี-ผลเสียจากการเปรียบเทียบระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากแต่งตั้งและผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้ง เพื่อกำหนดและตรวจสอบอำนาจอิทธิพลของผู้ได้รับการเลือกตั้ง เพราะอาจจะมีอิทธิพลต่อองค์กรอื่นๆ ซึ่งจะกระทบต่อความเป็นธรรมและการดูแลความสงบเรียบร้อย และการกำหนดโครงสร้างการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง ประกอบด้วย สภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง ซึ่งมาจากกลุ่มองค์กร ภาคชุมชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาชีพ ภาควิชาการ และภาคส่วนอื่น ฯลฯ เป็นแนวทางการจัดการที่ส่งเสริมความเป็นไปได้มาก โดยต้องคำนึงถึงการกำหนดสัดส่วนของกลุ่มองค์กรที่จะมาเป็นสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเองให้ครอบคลุมทั้งพื้นที่ และกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะสามารถทำให้เกิดสภาพลเมืองจังหวัดที่มีบทบาทในจังหวัดปกครองตนเองที่หลากหลาย

2.2 การบริหารจังหวัดปกครองตนเอง จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดหรือถ้อยห่างกัน มากกว่าการบริหารราชการในรูปแบบปัจจุบันหรือไม่ นั้น สรุปได้ว่าการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง จะเป็นแนวทางส่งเสริมการจัดการที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความถ้อยห่างกันมากกว่า เพราะรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นอาจจะเกิดความซับซ้อนในการบริหารจัดการในด้านต่างๆ ทั้งที่อำนาจและหน้าที่ไม่ต่างกันเลย แต่ก่อให้เกิดการสับสนเปลืองงบประมาณด้านบุคลากรมากขึ้น

2.3 การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง เป็นแนวทางส่งเสริมการจัดการที่มีความเหมาะสมและเป็นไปได้น้อย เพราะหากจังหวัดมีการปกครองตนเอง จะต้องมือสละในการบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเอง และต้องมีการกระจายอำนาจในด้านต่างๆ ให้เหมาะสม เพื่อความคล่องตัวต่อการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และการกำกับดูแลควรให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เพราะประชาชนเป็นผู้มีส่วนบริหารจัดการในจังหวัดของตนเองอย่างเต็มที่ไม่ควรไปรวมอำนาจไว้ที่นายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียว เพราะมิเช่นนั้น นายกรัฐมนตรีก็ต้องการมอบอำนาจต่อให้บุคคลอื่นต่ออีกเช่นกัน

3. การกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบ ทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเกี่ยวกับการเงิน งบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง เป็นแนวทางส่งเสริมการจัดการที่จะช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้น้อย เพราะการกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบ ทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเกี่ยวกับการเงิน งบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง จะช่วยป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บางส่วนเท่านั้น แต่ไม่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทั้งหมด เนื่องจากการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันจะต้องแก้ไขทั้งระบบในภาพรวม โดยเฉพาะการแก้ไขที่ภาคการเมืองการปกครอง และกลุ่มการเมืองที่จะเข้ามาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. การนำรูปแบบการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง มาใช้สำหรับการบริหารราชการในจังหวัดขณะนี้ มีความเหมาะสมหรือไม่ พบว่า การนำรูปแบบการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง มาใช้สำหรับการบริหารราชการในจังหวัดขณะนี้ยังไม่มีความเหมาะสม เพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มี ความเข้าใจในเรื่องของการจัดการตัวเอง แต่ในบางพื้นที่อาจจะ

ดำเนินการได้ แต่คงต้องทำเป็นโครงการนำร่องเพื่อศึกษาข้อดี ข้อควรปรับปรุง เพื่อพัฒนาและวางแผนสำหรับพื้นที่อื่นๆ ต่อไป

5. แนวทางและข้อเสนอแนะต่อจังหวัดที่มีความพร้อมในการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พบว่า ควรจัดให้มีโครงการนำร่องเพื่อพิจารณาผลกระทบ ผลดี และผลเสียที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ก่อนที่จะนำหลักการบริหารจังหวัดปกครองตนเองไปใช้อย่างแพร่หลายต่อไป

■ ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยภาพรวมที่พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ค่อนข้างเห็นด้วยกับความเป็นไปได้ในการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง ดังที่ได้สรุปไว้แล้วในเบื้องต้นนั้น อาจเนื่องมาจากกลุ่มเป้าหมายของการวิจัยและผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการกระจายอำนาจ และแม้ว่าภาพรวมของงานวิจัยจะสรุปได้ว่า แนวทางการบริหารจังหวัดปกครองตนเองมีความเป็นไปได้มาก แต่กลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ก็เห็นว่ากรนำแนวทางการบริหารจังหวัดปกครองตนเองมาใช้ในขณะนี้ยังไม่มีความเหมาะสม ด้วยเหตุผลที่ได้สรุปไว้ข้างต้น ดังนั้น การวิจัยนี้ ผู้วิจัยจึงมีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อประโยชน์ในการบริหารจังหวัดปกครองตนเองในอนาคต ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. หากมีการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง ซึ่งตามโครงสร้างของร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ... ผู้ว่าการจังหวัดจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน รัฐจึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติตัวบุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งให้ชัดเจน และมีกฎหมายในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานจังหวัดปกครองตนเองที่มีประสิทธิภาพ และสามารถบังคับใช้ได้อย่างเด็ดขาด เพื่อมิให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเฉพาะการห้ามผู้ทุจริตคอร์รัปชันเข้ามาเป็นบุคลากรในจังหวัดปกครองตนเองโดยเด็ดขาด ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำ ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ซึ่งเป็นข้าราชการผู้บริหารระดับอำเภอและท้องถิ่นเห็นว่า อำนาจในการตรวจสอบความโปร่งใสในการบริหารงานจังหวัดปกครองตนเอง ไม่ควรรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง แต่ควรเป็นไปในลักษณะขององค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบโดยตรง เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) หรือองค์กรด้านการตรวจสอบอื่นๆ ที่อาจจะตั้งขึ้นในอนาคต ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดการมอบอำนาจเป็นทอดๆ

ซึ่งอาจก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการจนเกิดความเสียหายแก่ทางราชการได้

2. ภาครัฐต้องปลูกฝังทัศนคติและค่านิยมในด้านความซื่อสัตย์สุจริต การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันและการฉ้อโกงทุกรูปแบบ ให้แก่เด็ก เยาวชน และประชาชนทุกระดับ ตลอดจนจนเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานภาครัฐในระดับต่างๆ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการเป็นเจ้าของประเทศที่วางแผนงบประมาณของแผ่นดินมิให้ฝ่ายใดเข้ามาฉ้อราษฎร์บังหลวงได้

3. การสร้างความรู้ความเข้าใจในการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยต้องสร้างความรู้ความเข้าใจทางการเมืองที่ถูกต้องแก่ประชาชนในท้องถิ่น เพราะจะช่วยให้ประชาชนมีทัศนคติและพฤติกรรมทางการเมืองที่เหมาะสมต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการบริหารในรูปแบบจังหวัดปกครองตนเองแก่ข้าราชการและประชาชน เพื่อมิให้เกิดปัญหาการวางแผนอำนาจของฝ่ายข้าราชการส่วนภูมิภาค และความต้องการการกระจายอำนาจที่เกินขอบเขต ไร้ขีดจำกัด ไร้ซึ่งการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจ ของฝ่ายการเมืองและพนักงานส่วนท้องถิ่น ภายใต้หลักการยึดถือประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติเป็นหลัก

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

หากมีการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองในอนาคต จะทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคหมดไป คงเหลือการบริหารราชการแผ่นดินเพียง 2 รูปแบบ คือ การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และอาจนำมาซึ่งปัญหาต่างๆ หลายประการ โดยเฉพาะข้าราชการในสังกัดส่วนภูมิภาคที่ภาครัฐจะต้องจัดหาตำแหน่งหรือสังกัดให้สอดคล้องกับตำแหน่งเดิม ซึ่งหากภาครัฐไม่มีการบริหารจัดการที่ดี อาจก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งบานปลายได้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะด้านการปฏิบัติ ดังนี้

1. รัฐต้องศึกษาความเป็นไปได้ในการบริหารจังหวัดปกครองตนเองให้รอบคอบ รวมทั้งจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชนทุกภาคส่วนอย่างกว้างขวางเสียก่อนที่จะจัดให้มีการปกครองในรูปแบบดังกล่าว ซึ่งหากเป็นไปได้ควรมีการจัดให้มีการทำประชาคม เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจเลือกแนวทางในการปกครองด้วยตนเอง ทั้งนี้ภายใต้กรอบของการศึกษาความเป็นไปได้โดยรอบคอบแล้ว เพื่อให้เกิดผลกระทบที่น้อยที่สุดและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติมิให้ผลประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยจะต้องให้เกิดความ

มั่นใจว่าการบริหารจังหวัดปกครองตนเองจะไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกการปกครองในระดับประเทศเพื่อให้ประเทศไทยยังคงความเป็น “รัฐเดี่ยว” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2. ควรมีการกำหนดพื้นที่นำร่องในการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ ซึ่งเป็นนักวิชาการและผู้บริหารระดับอำเภอ โดยเมื่อทดลองการบริหารแล้ว ต้องมีการประเมินผลกระทบ หากผลดี ผลเสีย หากประเมินแล้วได้ผลชัดเจนว่าดี จึงค่อยขยายการบริหารออกไปจังหวัดอื่นต่อไป

3. รัฐต้องวางกรอบโครงสร้างของจังหวัดปกครองตนเองให้รอบคอบ ทั้งโครงสร้างของฝ่ายบริหารและฝ่ายข้าราชการประจำ ให้มีความเหมาะสมตามสัดส่วนให้สอดคล้องกับความจำเป็นและขนาดจังหวัด ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานบุคลากรเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ภายใต้กรอบงบประมาณแผ่นดินที่จำกัด เพื่อมิให้เกิดความสิ้นเปลืองด้านงบประมาณในการจ่ายค่าตอบแทนบุคลากร

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

การศึกษาวิจัยครั้งต่อไป ควรมีการศึกษาวิจัยถึงความพร้อมทางด้านรายได้และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง เนื่องจากการคลังท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญในการนำมาวิเคราะห์หาแนวทางการความเป็นไปได้ในการบริหารจังหวัดปกครองตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งควรศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศที่มีประสบการณ์ในเรื่องนี้ เพื่อทราบถึงมาตรการ แนวปฏิบัติต่างๆ ที่ต่างประเทศได้นำมาใช้ในการจัดการตนเองและการบริหารจัดการท้องถิ่น

เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.). (2557). ร่างพระราชบัญญัติจังหวัดบริหารปกครองตนเอง พ.ศ. สืบค้นจาก <http://www.lrct.go.th/th/?p=9314>

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2557). รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย. สืบค้นจาก <http://www.odloc.go.th/web/wp-content/uploads/2014/12/242.pdf>

จรัส สุวรรณมาลา, และ วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2554). *ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ราชกิจจานุเบกษา. (2542). พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน
การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.
สืบค้นจาก [http://www.cmcity.go.th/cmcity/images/
document/KM_Law/Law0005.pdf](http://www.cmcity.go.th/cmcity/images/document/KM_Law/Law0005.pdf)

ราชกิจจานุเบกษา. (2534). พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดิน พ.ศ. 2534. สืบค้นจาก [http://www.ratchakittha.
soc.go.th/DATA/PDF/2534/A/156/1.PDF](http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2534/A/156/1.PDF)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2540). สืบค้นจาก [http://www.
ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2540/A/055/1.PDF](http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2540/A/055/1.PDF)

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2555). *การปฏิรูปการกระจายอำนาจและการจัด
การปกครองท้องถิ่น*. นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป (สปร.).