

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติถึงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ (1) ราชการบริหารส่วนกลาง เป็นการบริหารราชการตามหลักการรวมอำนาจของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง และกรม โดยรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศ หรือที่ทำการของรัฐบาลในส่วนกลาง ในราชการบริหารส่วนกลางนี้แบ่งข้าราชการเป็นฝ่ายการเมือง ทำหน้าที่กำหนดนโยบายของ กระทรวง และฝ่ายประจำ ซึ่งเป็นกลไก หรือแขนขาของฝ่ายการเมือง นำนโยบายของฝ่ายการเมือง ไปปฏิบัติ (2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นการบริหารราชการตามหลักการแบ่งอำนาจ หรือมอบอำนาจของจังหวัดและอำเภอ โดยรัฐบาล หรือส่วนกลางแบ่ง หรือมอบอำนาจบางส่วนให้แก่ ข้าราชการประจำซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนกลางไปปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคที่อยู่ห่างไกล จากเมืองหลวง หรือส่วนกลางในฐานะเป็นตัวแทน และข้าราชการดังกล่าวยังคงอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง หรือแท้ที่จริงก็คือ ราชการบริหารส่วนกลางนั่นเอง และ (3) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นการบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจของหน่วยการบริหารท้องถิ่น 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยรัฐบาลในส่วนกลางกระจายอำนาจบางส่วนให้ประชาชน หรือหน่วยการบริหารท้องถิ่น แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลในส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนี้ แบ่งเป็นข้าราชการเป็นฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ทำนองเดียวกับการบริหารราชการส่วนกลางข้างต้น¹

ในส่วนของการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวข้างต้นนั้น หน่วยบริหารที่เรียกว่า จังหวัด ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุด จะอยู่ในสังกัดของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ขณะที่หน่วยการบริหารท้องถิ่นที่เรียกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะมีนายกองค์การบริหาร

¹ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด: ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด, (กรุงเทพมหานคร: V.J. พรินติ้ง, 2546).

ส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุด โดยทั้งสองส่วนนี้ต่างอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนกลาง ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จะเป็นลักษณะที่ ราชการส่วนภูมิภาค ช่วยสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของการให้คำปรึกษา และ แนะนำทางวิชาการแก่ท้องถิ่น ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐต้องทำตาม ความจำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งมีความสัมพันธ์ในลักษณะของ “การกำกับดูแล” มากกว่า “การควบคุม” ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค “กำกับดูแล” ราชการส่วนท้องถิ่นในแง่ของการช่วย ส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขีดความสามารถในการบริหารจัดการตัวเองเพิ่มขึ้น²

หากพิจารณาศึกษาความเป็นมาของผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัดทั้ง 2 รูปแบบนี้ จะ พบว่า มีความเกี่ยวเนื่องกัน กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น เริ่มมีวิวัฒนาการควบคู่กับการบริหาร ราชการแผ่นดินมาตั้งแต่สมัยที่ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือนับตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดได้ควบตำแหน่งนายกองค์การ บริหารส่วนจังหวัดมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดีที่ได้มี การกล่าวถึง คือ เป็นการประหยัดงบประมาณในรูปแบบของเงินเดือนค่าจ้าง และผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจในการควบคุมข้าราชการทั้งส่วนภูมิภาค และกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงค่อนข้าง ดำเนินการไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว และได้รับความร่วมมือจากหน่วยราชการอื่น ๆ ทั้งจาก ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นค่อนข้างดี ในส่วนของข้อเสีย นั้น ที่มีการกล่าวถึงมีหลายประการที่สำคัญ คือ ไม่เป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และไม่เป็นการส่งเสริมการปกครอง ส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่น จะต้องมาจากการเลือกตั้ง ของประชาชนในท้องถิ่น เพราะมีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น น่าจะให้อำนาจต่อ ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพได้มากกว่า จึงเกิดประเด็นการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ และให้ผู้บริหารจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง รวมทั้งการปรับปรุงแก้ไข ข้อกฎหมายเพื่อให้มีการดำเนินการดังกล่าว³

ผลจากกระแสความต้องการดังกล่าว รัฐบาลเห็นว่ายังไม่พร้อมที่จะให้มีการเลือกตั้ง ผู้บริหารระดับท้องถิ่นในระดับจังหวัด จึงได้มีการปรับปรุงรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ชนบทขนาดเล็ก โดยให้ยกฐานะสภาตำบล ที่มีกฎเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นองค์การ

²จุมพล หนีมพานิช, *การบริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ แนวคิด และกรณี ตัวอย่างของไทย*, (นนทบุรี: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548).

³อภิชัย ศรีเมือง, *“ปัญหาทางกฎหมายในการใช้อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด”*, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548).

บริหารส่วนตำบล ผลจากการยกฐานะสภาตำบล ซึ่งเป็นพื้นที่ภายใต้การดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีผลต่ออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดค่อนข้างมาก ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ขึ้นใช้แทนที่ เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 มีสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในเขตจังหวัด และฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งต้องเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และได้รับความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ดำรงตำแหน่ง ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการแก้ไขสำคัญของ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับที่มาของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ประชาชนในแต่ละจังหวัดสามารถเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้โดยตรง เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในขณะนั้น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม) พระราชบัญญัติเทศบาล และพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติม) ซึ่งล้วนแล้วแต่กำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน⁴

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจควบตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้อีกต่อไป ทำให้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดลดลงมาก เนื่องจากเดิมที่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศในปี พ.ศ. 2475 ผู้ว่าราชการจังหวัดรวมทั้งข้าราชการประจำทั้งหลายเป็นตัวแทนของกษัตริย์ หรือเป็นข้าราชการของพระเจ้าแผ่นดิน จะเป็นชนชั้นที่ได้รับความนิยม เกียรติยศ และลาภผลมากกว่าอาชีพอื่น เห็นได้จากคำกล่าวที่ว่า “สิบพ่อค้าไม่เท่าพระยาเลี้ยง” ซึ่งหมายความว่า อาชีพที่รุ่งเรืองที่สุดคือราชการ อีกทั้งยังเป็นอาชีพที่ได้รับการยกย่อง และเป็นอาชีพที่ประชาชนปรารถนา และในช่วงเวลาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ควบตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยนั้น ก็ได้มีบทบาท และอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับประชาชนอย่างมาก เกียรติยศชื่อเสียงที่ได้จากการดำรงตำแหน่ง ก็มีมากเช่นเดียวกัน⁵

⁴สถาบันพระปกเกล้า, การเลือกตั้งนายก อบจ. ทางตรง: นัยต่ออนาคตท้องถิ่นไทย, (นนทบุรี: วิทยาลัยพัฒนการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, 2547).

⁵วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น.

และแม้ว่า อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดจะลดลงมาก แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดยังได้รับการยกย่องนับถือ ศรัทธาจากประชาชนจำนวนมากไม่น้อยสืบต่อกันมา และอยู่ในความสนใจของคนทั่วไป ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีความมั่นคงจนมีลักษณะเป็นสถาบันด้านการบริหารราชการแผ่นดินที่เก่าแก่สถาบันหนึ่ง

ถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองดังกล่าว จะทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นที่มีพื้นที่ซ้อนทับกับพื้นที่ของจังหวัด ซึ่งอยู่ในฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาค และองค์การบริหารส่วนจังหวัด อยู่ในฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น แต่ต่างก็เป็นหน่วยงานการปกครองที่อยู่ตรงกลาง (Intermediate unit) ระหว่างรัฐบาลกลาง และหน่วยการปกครองท้องถิ่นพื้นฐาน (basic unit) ซึ่งโดยหลักการแล้ว หน่วยการปกครองที่อยู่ตรงกลางจะเป็นหน่วยที่มีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจที่มีขนาดใหญ่ เพราะในหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทย หน่วยการปกครองท้องถิ่นพื้นฐาน (ในกรณีของประเทศไทย หมายถึง เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล) ส่วนใหญ่นั้นมีขนาดเล็ก ทั้งในแง่ของพื้นที่ ประชากร งบประมาณ และบุคลากร ทำให้ไม่มีศักยภาพ หรือไม่มีความคุ้มค่าในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท ดังนั้น จึงมีการออกแบบหน่วยการปกครองที่อยู่ตรงกลางขึ้นมา เพื่อช่วยเหลือสนับสนุนในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง ที่หน่วยการปกครองพื้นฐานทำไม่ได้ รวมถึงบริการสาธารณะที่ครอบคลุมหลายพื้นที่ และหลายหน่วยการปกครองพื้นฐาน ทั้งนี้ หากให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นพื้นฐานต่างจัดทำเอง อาจเกิดความไม่คุ้มค่า หรืออาจเกิดความไม่เป็นเอกภาพ⁶

หน่วยการปกครองที่อยู่ตรงกลาง (Intermediate unit) นี้ ในหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ยังทำหน้าที่เป็นกลไก หรือเครื่องมือของรัฐบาลกลางในการนำนโยบายของรัฐบาลกลางมาปฏิบัติ (Policy Implementation) หรือบังคับใช้ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมในระดับพื้นที่ ซึ่งหลักของการมีหน่วยการปกครองที่อยู่ตรงกลาง หรือหน่วยที่มีการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น หรือมากกว่าสองชั้น มีจุดแข็ง คือ การมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายชั้น จะสามารถหลีกเลี่ยงความไม่พอใจของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ ที่ให้บริการสาธารณะทุกอย่างจนไปกระจุกรวมอยู่ที่เดียว ดังนั้น หากมีการแบ่งภารกิจหน้าที่ออกไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นอื่นจัดการบ้าง ความไม่พอใจของประชาชน ซึ่งเป็นผู้รับบริการสาธารณะ ก็จะกระจายออกไป ทำให้ระดับความขัดแย้งระหว่างประชาชน และองค์กรจัดบริการสาธารณะลดลง นอกจากนี้ ในหลายประเทศ พื้นที่ในชนบทจะมีจำนวนชั้นมากกว่าในเขตเมือง เพราะจำนวนชั้นที่

⁶ Alan Norton, *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, (Hants: Edward Elgar, 1994).

เกี่ยวข้องกับลักษณะทางพื้นที่ของชุมชนชนบทที่มีขนาดเล็ก และมีการกระจายตัวสูง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีขนาดเล็ก ๆ กระจัดกระจายอยู่ทั่วไป ทำให้มีข้อจำกัดทั้งในด้านศักยภาพและทรัพยากรมากกว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตเมือง จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์การปกครองที่อยู่ตรงกลางเพื่อเข้าไปช่วยจัดการภารกิจต่าง ๆ ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กแทน⁷

สำหรับหน่วยบริหารที่เรียกว่า จังหวัด และหน่วยการบริหารท้องถิ่นที่เรียกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ แม้จะอยู่ในสังกัดของราชการบริหารที่ต่างกันดังที่กล่าวมาแล้ว แต่หน่วยการบริหารทั้ง 2 ประเภทนี้ เป็นองค์กรปกครองที่มีมีความสำคัญมาก เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองที่มีขนาดใหญ่ที่สุด และมีจังหวัดละ 1 แห่งเท่านั้น (สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะยกเว้นกรุงเทพมหานคร) มีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด โดยเฉพาะในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มีลักษณะพิเศษกว่าหน่วยบริหารที่เรียกว่า จังหวัด เนื่องจากฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะนายกองค์การบริหารจังหวัด หรือผู้บริหารสูงสุดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน สมาชิกแต่ละคนจะเป็นคนในท้องถิ่น ทราบ และรับรู้ปัญหาของท้องถิ่นเป็นอย่างดี ตลอดจนมีความคุ้นเคยกับคนในชุมชน มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี เมื่อครบวาระแล้วจะจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่เป็นคราว ๆ ไป มีหน้าที่บริหารกิจการในเขตจังหวัด และช่วยพัฒนางานของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อไม่ให้งานซ้ำซ้อน จัดสรรงบประมาณให้ เช่น จัดสร้างระบบสาธารณสุขที่เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากขาดงบประมาณ เช่น จัดให้มีท่อบำบัดน้ำเสีย ประปาหมู่บ้าน, จัดทำโครงการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหลายองค์กร เช่น ก่อสร้างถนนสายหลักผ่านเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล สถานที่ทิ้งขยะ, จัดบริการสาธารณะให้ประชาชนอย่างทั่วถึง เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล, ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น จัดให้มีหน่วยดับเพลิงช่วยแก้ไขไฟไหม้ จัดรถบรรทุกน้ำ ช่วยเหลือพื้นที่แห้งแล้ง, การใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น เช่น จัดให้มีสถานที่พักผ่อน สวนสาธารณะ สถานที่สำหรับใช้ประชุมหรืออบรม, การให้บริการประชาชนด้านอื่น ๆ เช่น การป้องกันโรคติดต่อ จัดให้มีน้ำสะอาด ตลาด ท่าเทียบเรือ เป็นต้น

ส่วนหน่วยบริหารที่เรียกว่า จังหวัดนั้น ผู้บริหารสูงสุด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด จะเป็นข้าราชการประจำที่มาจากการแต่งตั้ง และสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีอำนาจหน้าที่

⁷Samuel Humes and Eileen M. Martin, *The Structure of Local Governments throughout the World*, (Netherland: The Hague, 1961).

เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารจังหวัด โดยอาจแบ่งอำนาจหน้าที่ออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มแรก เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เช่น กำกับดูแลการปฏิบัติราชการ ประสานงานและร่วมมือ เสนอบประมาณ และบรรจุแต่งตั้ง เป็นต้น กลุ่มที่สอง เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะต้องบริหารราชการตามตัวบทกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการและมติคณะรัฐมนตรี เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาลในส่วนกลาง และบริหารราชการตามกฎหมายของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัด ยังคงมีอำนาจที่สำคัญอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล และอำนาจทางด้านนิติบัญญัติ

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่กว้างขวางภายในจังหวัดมากน้อยเพียงใดก็ตาม การบริหารงาน หรือกระทำใด ๆ ของผู้ว่าราชการจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐที่มาจากการแต่งตั้ง และเลือกตั้ง ซึ่งกระจายอยู่ทุกจังหวัดทั่วประเทศ จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิต สภาพเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิตของประชาชนภายในจังหวัดนั้น ๆ โดยตรง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องบริหารงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่น เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และสามารถตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นให้มีการกระจายอำนาจ และได้มอบภารกิจในการพัฒนาเพื่อตอบสนองต่อปัญหา และความต้องการของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น ให้เป็นแผนที่เกิดจากความร่วมมือของประชาชนเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งการดำเนินงานในการบริหารงานพัฒนาของประเทศ สู่ระดับท้องถิ่นนั้น เป็นการเพิ่มศักยภาพในการตัดสินใจ เน้นประโยชน์ที่เกิดแก่ประชาชนในแต่ละพื้นที่เฉพาะของท้องถิ่นเป็นสำคัญ และการพัฒนาดังกล่าว จะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด จำเป็นต้องอาศัยการเชื่อมโยงการพัฒนาของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องสนับสนุนการพัฒนาซึ่งกันและกัน^๑ โดยเน้นให้มีการนำแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management) และการบริการสาธารณะแนวใหม่ภาครัฐ (new public service) เข้ามาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาระบบราชการ

^๑ องค์การบริหารจังหวัดสระบุรี, แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสระบุรี 2551-2555, (สระบุรี: องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระบุรี, ม.ป.ป.).

บริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพ และประสิทธิผล การดำเนินงาน รวมถึงการยกระดับคุณภาพมาตรฐานการทำงาน โดยมุ่งเน้นความพึงพอใจของ ประชาชนผู้รับบริการ ซึ่งหลักสำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาระบบราชการของไทยให้ สอดคล้องกับกระแสหลักร่วมสมัยของการปฏิรูประบบราชการทั่วโลก คือ การตอบสนอง ความต้องการของประชาชน โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น เพื่อจะได้รับรู้ ความต้องการที่แท้จริงของประชาชน⁹ ซึ่งแนวคิดการบริหารราชการแนวใหม่ และการบริหาร ภาครัฐแนวใหม่นี้ จะประสบความสำเร็จได้ต้องมีข้อมูล และระบบการประเมินที่ดี โดยใช้การ ติดต่อสื่อสารอย่างทั่วถึงทุกภาคส่วนเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงในการบริหาร ทั้งนี้เพราะการสื่อสาร เป็นพลังสำคัญในการพัฒนา สามารถเปลี่ยนแปลงความคิดเห็น หรือทัศนคติของบุคคล ตลอดจน อาจทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในวิถีชีวิตและแบบแผนแห่งความเป็นอยู่ในสังคมได้ ดังคำกล่าว ที่ว่า "Information is Power" นั่นก็คือ ข่าวสาร เป็นที่มาของอำนาจ หรือพลัง ผู้ใดสามารถเข้าถึง หรือมีข้อมูลข่าวสารในมือ ผู้นั้นก็สามารถตัดสินใจได้ถูกต้องทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งหมายถึง ผลประโยชน์หรือคุณค่าที่จะได้รับ¹⁰ ในทำนองเดียวกันการสื่อสารทางการเมือง ก็เป็นพลังสำคัญ ในการพัฒนาระบบราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน กล่าวคือ การสื่อสารทางการเมืองจะทำให้ประชาชนได้รับรู้ และเรียนรู้ประสบการณ์ต่าง ๆ ทาง การเมือง เมื่อประชาชนมีความรู้ความเข้าใจทางการเมือง ก็จะก่อให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วม ทางการเมืองของประชาชน ซึ่งนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญ และจำเป็นของการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบบการเมืองจะ ทำให้หน่วยงานบริหารราชการของรัฐทั้ง 2 หน่วยงาน หน่วยบริหารที่เรียกว่า จังหวัด และ หน่วยการบริหารท้องถิ่นที่เรียกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัด และ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้บริหารสูงสุด และต่างก็อยู่ในสังกัดของราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่น สามารถรับรู้ถึงความต้องการของประชาชน และสามารถสนองตอบความต้องการของ ประชาชนได้อย่างฉับไวทันหน้า ในการดำเนินการออกกฎข้อบังคับ หรือนโยบาย และการนำข้อบังคับ หรือนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนนั้น ทางด้านประชาชนก็สามารถ ส่งข้อมูลป้อนกลับต่อการกระทำของหน่วยงานทั้งสองได้ง่าย รวดเร็ว ว่ามีความพอใจ หรือไม่

⁹ ภัทริยา สุมะโน, "กลยุทธ์การสื่อสารของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการของไทย", (ดุสิตนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550).

¹⁰ สมบูรณ์ สุขสำราญ, *กำนันและผู้ใหญ่บ้าน: รากฐานของแผ่นดิน*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, 2539).

ความพึงพอใจอย่างไร หน่วยงานทั้งสอง ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้บริหารสูงสุด ก็สามารถปรับท่าทีหรือนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ได้มากยิ่งขึ้น ทำให้การปกครองสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาถึงความสำคัญของหน่วยบริหารที่เรียกว่า จังหวัด และหน่วยการบริหารท้องถิ่นที่เรียกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวข้างต้นนั้น การศึกษากระบวนการสื่อสารทางการเมืองเปรียบเทียบ ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายใต้บริบทการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นสิ่งที่สำคัญ และจำเป็น เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นข้าราชการเต็มตัว ใช้เวลาทำงานเติบโตมาในภาคราชการเป็นเวลานาน กว่าที่จะถึงตำแหน่งนี้ การบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงมักเป็นรูปแบบของข้าราชการ ที่มีลำดับชั้นของการบังคับบัญชา ซึ่งแตกต่างจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีชื่อเสียง มีอิทธิพล หรือเป็นนักธุรกิจท้องถิ่น ที่กฎหมายกำหนดให้มาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น ผู้สมัครต้องรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งจนได้รับชัยชนะ จึงต้องใช้ความสามารถในการสื่อสารกับประชาชน จนทำให้เกิดการเปลี่ยนพฤติกรรมมาสนับสนุนทางการเมืองแก่ตนและทีมงาน ซึ่งการศึกษานี้ นอกจากจะช่วยให้ทราบถึงกระบวนการในการสื่อสารทางการเมือง เพื่อการพัฒนาตามยุทธศาสตร์การพัฒนาสู่ประชาชน ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในฐานะผู้บริหารระดับสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัด กับประชาชนแล้ว ยังทำให้ทราบถึงข้อเหมือนและข้อแตกต่างกันของกระบวนการในการสื่อสารทางการเมือง ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตลอดจนทำให้ทราบถึง กระบวนการสื่อสารทางการเมืองที่ทั้ง 2 ฝ่ายนำมาใช้นั้น รูปแบบใดเป็นกระบวนการสื่อสาร ที่มีประสิทธิภาพมากกว่ากัน อีกทั้งการศึกษาทำนองนี้ยังไม่มีปรากฏให้เห็น ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกจังหวัดสระบุรีเป็นพื้นที่ในการศึกษา เนื่องจากผู้วิจัยเป็นข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ดังกล่าว โดยคาดว่าจะผลที่ได้ จะนำไปสู่องค์ความรู้ใหม่ของกระบวนการในการสื่อสารทางการเมือง ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสู่ประชาชน เพื่อให้ดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาในทุก ๆ ด้าน ให้สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชน ได้ครอบคลุมหลายมิติ และมีความเหมาะสม และเพื่อพัฒนาท้องถิ่น

ปัญหานำการวิจัย

1. กระบวนการสื่อสารทางการเมือง ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาสู่ประชาชนของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นอย่างไร
2. กระบวนการสื่อสารทางการเมือง ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาสู่ประชาชนของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นอย่างไร
3. กระบวนการสื่อสารทางการเมืองของผู้ว่าราชการจังหวัด เปรียบเทียบกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามยุทธศาสตร์การพัฒนาสู่ประชาชน เป็นอย่างไร และมีประสิทธิภาพแตกต่างกันอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการสื่อสารทางการเมือง ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาสู่ประชาชนของผู้ว่าราชการจังหวัด
2. เพื่อศึกษากระบวนการสื่อสารทางการเมือง ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาสู่ประชาชนของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการสื่อสารทางการเมืองตามยุทธศาสตร์การพัฒนาสู่ประชาชนของผู้ว่าราชการจังหวัด กับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

นิยามศัพท์

ผู้ว่าราชการจังหวัด หมายถึง หัวหน้าข้าราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด และเป็น ข้าราชการระดับ 10 (นักปกครอง 10) สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระบุรี

การสื่อสารทางการเมือง หมายถึง การสื่อสารที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง เป็นการสื่อสารทุกรูปแบบโดยนักการเมือง และบุคคลอื่น ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายโดยเฉพาะ ซึ่งครอบคลุมถึงการสื่อสารระหว่างองค์กรทางการเมืองกับประชาชน รวมทั้งรัฐบาลกับประชาชน

โดยในการวิจัยครั้งนี้ จะหมายถึงการสื่อสารทางการเมืองเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระบุรี ในฐานะที่เป็นกลไกของรัฐบาล กับประชาชน โดยมี หลักในการสื่อสารโดยใช้ ยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายถึง กระบวนการกำหนดทิศทางในอนาคตของท้องถิ่น โดยกำหนดสภาพการณ์ที่ต้องการบรรลุ และแนวทางในการบรรลุบนพื้นฐานของการรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้าน เป็นระบบ และสอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น ปัญหา และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยมี 7 ยุทธศาสตร์ที่ประกอบไปด้วย 1. การพัฒนาอาชีพและรายได้ให้ผู้อยู่ดีมีสุขตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 2. การพัฒนาอุตสาหกรรม และเกษตรเพื่อการส่งออก 3. การพัฒนาการท่องเที่ยว 4. การพัฒนาคุณภาพคนและสังคม 5. การบริหารจัดการขนส่ง 6. การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 7. การเสริมสร้างธรรมาภิบาล และการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการสื่อสารทางการเมืองให้บรรลุวัตถุประสงค์

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษา “กระบวนการสื่อสารทางการเมืองเปรียบเทียบระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ศึกษากรณีจังหวัดสระบุรี” ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตไว้ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเวลา

การศึกษาระบวนการในการสื่อสารทางการเมือง ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระบุรี สู่ประชาชน ครั้งนี้ เป็นการศึกษาการสื่อสารทางการเมืองเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาในปีงบประมาณ 2552 ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2551 – 30 กันยายน พ.ศ. 2552

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ประเด็นการสื่อสารทางการเมืองที่จะศึกษาเปรียบเทียบ ครอบคลุมยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้ง 7 ด้าน ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1: การพัฒนาอาชีพและรายได้ให้ผู้อยู่ดีมีสุขตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ยุทธศาสตร์ที่ 2: การพัฒนาอุตสาหกรรม และเกษตรเพื่อการส่งออก

ยุทธศาสตร์ที่ 3: การพัฒนาการท่องเที่ยว

ยุทธศาสตร์ที่ 4: การพัฒนาคุณภาพคนและสังคม

ยุทธศาสตร์ที่ 5: การบริหารจัดการขนส่ง

ยุทธศาสตร์ที่ 6: การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ยุทธศาสตร์ที่ 7: การเสริมสร้างธรรมาภิบาล และการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงกระบวนการในการสื่อสารทางการเมือง ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณ
2. ได้ทราบถึงกระบวนการในการสื่อสารทางการเมือง ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สุพรรณ
3. ได้ทราบถึงข้อเหมือน หรือแตกต่างกันของกระบวนการในการสื่อสารทางการเมืองตามยุทธศาสตร์การพัฒนา ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัด กับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณ
4. ได้องค์ความรู้ใหม่ของกระบวนการในการสื่อสารทางการเมือง เพื่อการพัฒนาตามยุทธศาสตร์การพัฒนา ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณที่มีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่ ตัวแบบกลยุทธ์การสื่อสารของผู้บริหารระดับสูงของหน่วยราชการต่าง ๆ ต่อไป