

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Provincial Administration) เป็นการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการ แบ่งอำนาจ (Deconcentration) ราชการบริหารส่วนกลางจะมอบอำนาจหน้าที่ในกิจการบางอย่างไปให้แก่ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคไปปฏิบัติจัดทำ มีอำนาจตัดสินใจในขอบเขตที่จำกัดบางอย่างตามที่ราชการบริหาร ส่วนกลางจะได้มอบไว้ให้หน่วยงานที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค เป็นกลไกสำคัญทางการเมืองในการแปลงนโยบาย การเมืองสู่การปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕๑ ได้บัญญัติ ให้การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีสองรูปแบบคือ จังหวัดและอำเภอ

ความสำคัญการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

๑) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปกครอง ในประเทศที่มีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยวนั้น การปกครองส่วนกลางจะเป็นศูนย์รวมแห่งการจัดการปกครองของรัฐทั้งหมด ซึ่งการจัดระบบการปกครองด้วยวิธีการแบ่งงานออกเป็น ระดับหรือขั้นตอนต่างๆ ก็เพื่อให้สามารถจัดการปกครองได้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ในประเทศที่มีนโยบาย การปกครองแบบรวมอำนาจในทางการเมืองก็จะใช้ระบบการแบ่งอำนาจเป็นวิธีการหรือเครื่องมือในทาง บริหารนั่นเอง

๒) เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้สืบทอดนโยบายของรัฐบาลไปสู่ภูมิภาคต่างๆ โดยตรง ซึ่งวิธีการแบ่งอำนาจนั้นเป็นการ ขยายงานของรัฐบาล หรือการแบ่งสาขาของรัฐบาลออกไปในระดับต่างๆ มีผลทำให้นโยบายของรัฐบาลได้ถูก นำไปปฏิบัติโดยตัวแทนของรัฐบาลโดยตรง

๓) เพื่อแสดงฐานะตัวแทนของอำนาจส่วนกลาง กล่าวคือผู้ที่ทำหน้าที่ในระดับภูมิภาคต้องมาจากการอนุมัติ แต่งตั้ง ยินยอม หรือตัดสินใจจากส่วนกลางเป็นสำคัญ

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงเป็นกลไกทางการเมืองในการแปลงนโยบายของรัฐสู่การปฏิบัติให้ประสบ ความสำเร็จ เป็นกลไกการบริหารราชการในการจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิผล ประสิทธิภาพและสร้าง ความพึงพอใจให้กับประชาชน

ลักษณะสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นกลไกทางการเมืองและกลไกทางการบริหาร ซึ่งมีลักษณะและหลักเกณฑ์ สำคัญ ดังนี้

๑. เป็นการแบ่งอำนาจการปกครองจากส่วนกลาง ซึ่งจะมีผู้แทนจากการบริหารราชการส่วนกลางไปประจำอยู่ ในส่วนภูมิภาค มิใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง

๒. เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคยังอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาส่วนกลางโดยเฉพาะในเรื่องของการบริหารงานบุคคล ปัจจุบันมีการแบ่งมอบอำนาจตัดสินใจในเรื่องนี้มากขึ้น

๓. ราชการส่วนภูมิภาคได้รับมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการเฉพาะบางเรื่องบางประการเท่านั้น การบริหาร ราชการส่วนกลางมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำวินิจฉัยสั่งการของส่วนภูมิภาคได้ ฉะนั้นผู้มีอำนาจสั่งการ ขั้นสุดท้ายก็คือราชการส่วนกลางนั่นเอง

อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน การบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้รับการแบ่งมอบอำนาจการตัดสินใจ จากการบริหารราชการส่วนกลางในด้านการบริหารองค์การ การบริหารงานบุคคลและ การบริหารองค์การ ทำให้การตัดสินใจมีความรวดเร็วและตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น

ความเป็นมาของการบริหารราชการภูมิภาคในประเทศไทย

ในสมัยสุโขทัย การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบ่งออกเป็นเมืองลูกหลวงและเมืองพระยามหานคร ในสมัยอยุธยา และรัตนโกสินทร์แบ่งเป็นหัวชั้นเอก ชั้นโท ชั้นตรี ชั้นจัตวา โดยเมืองเหล่านี้พระมหากษัตริย์จะจัดส่งเจ้านาย หรือขุนนางที่ทรงไว้วางพระราชฤทัยออกไปปกครอง เจ้าเมืองเหล่านี้จะมีอำนาจเท่าที่พระมหากษัตริย์จะมอบหมายให้ เช่น การจัดเก็บภาษีอากร พิจารณาพิพากษาอรรถคดี รักษาความสงบเรียบร้อย เป็นต้น

การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้โปรดให้มีการรวมเมืองหลายๆเมืองจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้น และมีสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา มณฑลเทศาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นมีทั้งหมด ๒๑ มณฑล ได้แก่ กรุงเทพมหานคร นครศรีธรรมราช นครราชสีมา ปราจีน พายัพ พิษณุโลก ภูเก็ต ไทรบุรี อยุธยา อุดรธานี จันทบุรี ราชบุรี นครชัยศรี นครสวรรค์ บุรพา ปัตตานี เพชรบูรณ์ มหาสารคาม สุราษฎร์ อุบลราชธานี ร้อยเอ็ด

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดให้รวมมณฑลหลายๆมณฑลเข้าเป็นภาค เช่น ภาคปักษ์ใต้ ภาคพายัพ ภาคอีสาน และทรงแต่งตั้งอุปราชเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ และเปลี่ยนการเรียกเมืองเป็นจังหวัด

พ.ศ.๒๔๙๕ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๙๕ โดยการบริหาร ราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วย ภาค จังหวัดและอำเภอ ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๙ ได้ยกเลิกภาคเพื่อให้สายการบังคับบัญชาสั้นลง

กฎหมายการจัดระเบียบราชการแผ่นดินในเวลาต่อมาเช่น ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๐๕ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ๒๕๓๔ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕ พ.ศ.๒๕๔๕) ได้บัญญัติให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วย จังหวัดและอำเภอ

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วย จังหวัดและอำเภอ

จังหวัด

จังหวัดเกิดจากการรวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยการตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ(มาตรา ๕๒) ในปัจจุบันมีจังหวัดทั้งสิ้น ๗๗ จังหวัด ไม่รวมกรุงเทพมหานครที่มีฐานะเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ของจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๕๒/๑ ได้ บัญญัติอำนาจหน้าที่ของจังหวัด ดังต่อไปนี้

- (๑) นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์
- (๒) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม
- (๓) จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาสเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง
- (๔) จัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็ว และมีคุณภาพ
- (๕) จัดให้มีการส่งเสริม อดทน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม
- (๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด

ผู้บริหารจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ๒๕๓๔ มาตรา ๕๔ ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

อำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ๒๕๓๔ มาตรา ๕๗ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

- (๑) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- (๒) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- (๓) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
- (๔) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

(๕) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

(๖) เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัด และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

(๗) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

(๘) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

(๙) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการในส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

การแบ่งส่วนราชการในจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ๒๕๓๔ มาตรา ๖๐ ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัดดังนี้

(๑) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดนั้น มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด

(๒) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

อำเภอ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ๒๕๓๔ มาตรา ๖๑ ได้บัญญัติให้มีหน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัดเรียกว่าอำเภอ การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงอำเภอ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

(๑) อำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามมาตรา ๕๒/๑

(๒) ส่งเสริม สนับสนุน และจัดให้มีการบริการร่วมกันของหน่วยงานของรัฐในลักษณะศูนย์บริการร่วม

(๓) ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมมือกับชุมชนในการดำเนินการให้มีแผนชุมชน เพื่อรองรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกระทรวง ทบวง กรม

(๔) ไกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม

หลักเกณฑ์ในการตั้งอำเภอเป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ คือ

(๑) ให้กำหนดเขตท้องที่อำเภอ มีเครื่องหมายและจรดเขตอำเภออื่นทุกด้าน อย่ายให้มีที่ว่างเปล่าอยู่นอกเขตอำเภอ

(๒) ให้กำหนดจำนวนตำบลที่รวมเข้าเป็นอำเภอและให้กำหนดเขตตำบลให้ตรงกับเขตอำเภอ

(๓) ให้กำหนดที่ตั้งที่ว่าการอำเภอให้อยู่ในที่ซึ่งจะทำการปกครองราษฎรในอำเภอนั้นได้สะดวก

(๔) ให้สมุหเทศาภิบาลบอกข้อกำหนดเหล่านี้เข้ามายังเสนาบดีในเวลาที่จะจัดตั้งอำเภอใหม่ เมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว จึงประกาศตั้งอำเภอได้

ในอดีตยังมีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็นกิ่งอำเภอในกรณีที่เขตอำเภอกว้างขวางแต่จำนวนประชาชนยังไม่มากพอที่จะตั้งเป็นอำเภอ ตามมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จะแบ่งพื้นที่ตั้งเป็นกิ่งอำเภอ การบริหารราชการของกิ่งอำเภอนั้น นอกจากมีนายอำเภอท้องที่เป็นผู้บังคับบัญชาแล้ว จะมี ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ รับผิดชอบในการบริหารราชการรองจากนายอำเภอ และปฏิบัติราชการแทนนายอำเภอ ในเวลาที่นายอำเภอมิได้มาอยู่ที่กิ่งอำเภอ โดยปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นข้าราชการในสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย แต่ในปี ๒๕๕๐ ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตั้งอำเภอ พ.ศ.๒๕๕๐ ยกฐานะกิ่งอำเภอขึ้นเป็นอำเภอทั้งหมด ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๒๔ ตอนที่ ๔๖ ก หน้า ๑๔ ปัจจุบันประเทศไทยจึงไม่มีเขตการปกครองในระดับกิ่งอำเภอ