

โครงการศึกษาวิจัย

เรื่อง

การปรับปรุงระบบบริหารราชการไทย

โดย

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

1. สภาพปัญหาและความสำคัญของเรื่องที่ศึกษาวิจัย

ในช่วงหนึ่งปีที่ผ่านมาเกิดกระแสทางการเมืองที่เรียกกรุงประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ส่วนท้องถิ่นสูงมาก กอปรกับรัฐบาลปัจจุบันได้มีนโยบายกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น ทำให้เรื่องการกระจายอำนาจซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการไทยเป็นที่สนใจของบุคคลหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง นักวิชาการ ข้าราชการและประชาชน ยิ่งไปกว่านั้น ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยได้เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อย่างรวดเร็ว ดังนั้น ระบบบริหารหรือระบบราชการไทย ซึ่งมีวิวัฒนาการเกี่ยวข้อ และมีผลกระทบต่อบรรดาข้าราชการและประชาชนมาเป็นเวลาช้านาน ก็สมควรที่จะปรับตัวเพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเพื่อให้สามารถอำนวยประโยชน์แก่ประเทศชาติ และประชาชนส่วนใหญ่ได้มากขึ้นด้วย

ในส่วนของรัฐสภาไทยซึ่งสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขก็ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปรับปรุงระบบบริหารราชการ และการกระจายอำนาจดังกล่าวอย่างมาก โดยเฉพาะในเรื่องการพิจารณาร่างกฎหมาย การออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การเสนอญัตติการศึกษาค้นคว้าวิจัย การรวบรวมและการเผยแพร่ข้อมูล ตลอดจนการเสนอแนะข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินและการกระจายอำนาจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

จากสภาพปัญหาและความสำคัญดังกล่าวนี้ การศึกษาเรื่องการปรับปรุงระบบบริหารราชการไทยจึงเป็นเรื่องสำคัญ จำเป็น และสมควรที่จะได้ทำการศึกษาวิจัยอย่างยิ่ง

2. วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ

2.1 ศึกษาถึงการบริหารราชการไทย และการกระจายอำนาจของรัฐบาลและรัฐสภา โดยเน้นหนักในเรื่อง การยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนภูมิภาค การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล

2.2 ศึกษาวิจัยถึงสภาพปัญหา ข้อเท็จจริง ผลดีผลเสีย ความเข้าใจหรือความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง 7 กลุ่ม ได้แก่ ประชาชน ผู้นำกลุ่มหรือผู้นำชุมชน ข้าราชการประจำ นักการเมือง นักวิชาการ นักพัฒนาเอกชน และสื่อมวลชน ต่อการกระจายอำนาจของรัฐบาลและรัฐสภา ที่ดำเนินการอยู่และที่ควรจะเป็นต่อไป พร้อมทั้งศึกษาวิจัยถึงผลกระทบที่จะตามมาจากการกระจายอำนาจดังกล่าว

2.3 วิเคราะห์และเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบบริหารราชการไทย คือการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น อย่างสอดคล้องกันทั้งระบบ สำหรับ 2 ทศวรรษหน้า พร้อมทั้งเสนอแนะกฎหมายที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกัน

3. คำจำกัดความ

การปรับปรุงระบบบริหารราชการของไทย ในที่นี้หมายถึง

3.1 การกระจายอำนาจของรัฐบาลและรัฐสภา ในเรื่อง

3.1.1 การยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล

3.1.2 การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

3.1.3 การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.1.4 การยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล

3.2 การศึกษาและการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องในข้อ 3.1

3.3 การวิเคราะห์ระบบบริหารราชการไทย คือการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกันทั้งระบบ

3.4 การเสนอแนะระบบบริหารราชการไทยใน 2 ทศวรรษหน้าว่าควรเป็นอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ควรเพิ่มหรือลดบทบาทของการบริหารราชการส่วนกลาง ควรยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคหรือไม่ ควรเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนภูมิภาคหรือไม่อย่างไร พร้อมทั้งควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องใดบ้างเพื่อให้สอดคล้องกันทั้งระบบ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนส่วนใหญ่

4. ระยะเวลาและขอบเขตการศึกษาวิจัย

โครงการนี้มีระยะเวลาในการศึกษาวิจัย 3 ปี นับตั้งแต่วันที่ 15 มิถุนายน 2536 ถึง วันที่ 14 มิถุนายน 2539 โดยมีขอบเขตการศึกษาวิจัย ทั้งโครงการครอบคลุมในเรื่องต่อไปนี้

ปีที่ 1

1) ศึกษาวิจัยจากเอกสาร วิจัยสนาม และวิจัยแบบเจาะลึกเฉพาะผู้เชี่ยวชาญ (delphi) ในเรื่องการกระจายอำนาจของรัฐบาลและรัฐสภา โดยศึกษาวิจัยถึงสภาพปัญหา ข้อเท็จจริง ผลดีและผลเสียของการกระจายอำนาจของรัฐบาลและรัฐสภา รวมทั้งความเข้าใจและความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง 7 กลุ่ม ได้แก่ ประชาชน ผู้นำกลุ่มหรือผู้นำชุมชน ข้าราชการประจำ นักการเมือง นักวิชาการ นักพัฒนาเอกชน และสื่อมวลชนต่อการกระจายอำนาจของรัฐบาลและรัฐสภาที่ดำเนินการอยู่และที่ควรจะเป็นต่อไป พร้อมทั้งศึกษาวิจัยถึงผลกระทบที่จะตามมาจากการกระจายอำนาจดังกล่าว

2) จัดการสัมมนา 2 ครั้งในเรื่องการกระจายอำนาจดังกล่าว

ปีที่ 2

1) ศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องการกระจายอำนาจของรัฐบาลและรัฐสภา โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล

2) วิเคราะห์ระบบบริหารราชการไทยให้สอดคล้องกันทั้งระบบ นับตั้งแต่การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ปีที่ 3

1) วิเคราะห์และเสนอแนะว่า ระบบบริหารราชการไทยทั้งระบบใน 2 ทศวรรษหน้าควรเป็นอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ควรเพิ่มหรือลดบทบาทของการบริหารราชการส่วนกลาง ควรยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคหรือไม่ และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นควรได้รับอำนาจเพิ่มมากขึ้นหรือไม่เพียงใด รวมทั้งควรเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนภูมิภาคหรือไม่ อย่างไร

2) ข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้ ต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายใดบ้าง

5. งบประมาณ

การศึกษาวิจัยทั้งโครงการใช้งบประมาณทั้งสิ้น บาท แบ่งเป็น

- ปีที่ 1 ใช้งบประมาณ บาท
- ปีที่ 2 ใช้งบประมาณ บาท
- ปีที่ 3 ใช้งบประมาณ บาท

6. ขั้นตอนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก พ.ศ. 2536

6.1 การศึกษาวิจัย และการสัมมนา

6.1.1 สํารวจข้อมูลเบื้องต้น สํารวจเอกสาร และวิจัยสนาม ตั้งแต่วันที่ 15 มิถุนายน ถึง วันที่ 14 กันยายน 2536 เป็นเวลา 3 เดือน

6.1.2 การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกเฉพาะผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ที่มีความรู้ความสามารถ เกี่ยวกับการบริหารราชการไทย ตั้งแต่วันที่ 15 กันยายน 2536 ถึง วันที่ 14 ตุลาคม 2536 เป็น เวลา 1 เดือน

6.1.3 การจัดการสัมมนาจำนวน 2 ครั้ง จะอยู่ระหว่าง วันที่ 15 ตุลาคม 2536 ถึง วันที่ 31 ตุลาคม 2536 เป็นเวลา 15 วัน

6.1.4 การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยคอมพิวเตอร์ การเขียนรายงาน และการจัดพิมพ์ เป็นรูปเล่ม ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2536 ถึง วันที่ 15 ธันวาคม 2536 เป็นเวลา 1 เดือน 15 วัน รวมเวลาทั้งสิ้น 6 เดือน (ตั้งแต่วันที่ 15 มิถุนายน 2536 ถึง วันที่ 15 ธันวาคม 2536)

6.2 ระเบียบวิธีศึกษาวิจัย

6.2.1 วิธีวิจัย การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ใช้วิธีวิจัยหลายวิธี ได้แก่ การวิจัยทางเอกสาร (documentary research) การสำรวจโดยการสุ่มตัวอย่างภาคสนาม หรือการวิจัยสนาม (field research) การสังเกตสภาวะการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (observation) และการวิจัยแนวลึกเฉพาะผู้เชี่ยวชาญ (Delphi)

6.2.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อให้สอดคล้องกับวิธีวิจัยข้างต้น จึงได้แบ่งวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็น 4 ส่วน คือ การรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร จากการศึกษาสนาม จากการสังเกตสภาวะการณ์ และจากการวิจัยแนวลึกเฉพาะผู้เชี่ยวชาญ

6.2.3 กลุ่มตัวอย่าง มีจำนวนประมาณ 1,300 คน ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความรู้เกี่ยวกับการบริหารราชการ การเมืองการปกครอง และการกระจายอำนาจ โดยแบ่งเป็น 7 กลุ่ม ได้แก่

1) ประชาชน เป็นประชาชนทั่วไปที่มีความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง และการกระจายอำนาจ จำนวน 600 คน

2) ผู้นำกลุ่มหรือผู้นำชุมชน โดยเฉพาะผู้นำกลุ่มในระดับตำบล เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้นำกลุ่มอาชีพต่าง ๆ จำนวน 300 คน

3) ข้าราชการประจำ เป็นข้าราชการของ 4 กระทรวงหลัก ได้แก่ มหาวิทยาลัย ศึกษาธิการ สาธารณสุข ตลอดจนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอ รวมทั้งข้าราชการที่ปฏิบัติงานในระดับตำบล จำนวน 200 คน

4) นักการเมือง เป็นนักการเมืองระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ในระดับท้องถิ่น เช่น นายกเทศมนตรี และเทศมนตรี ส่วนในระดับชาติ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 50 คน

5) นักวิชาการ จำนวน 50 คน เป็นนักวิชาการ ครูอาจารย์ ที่สอนและมีความรู้ด้านการเมืองการปกครอง

6) นักพัฒนาเอกชน เป็นผู้ปฏิบัติงานพัฒนาอยู่ในองค์กรที่ไม่สังกัดทางราชการ จำนวน 50 คน

7) สื่อมวลชน เป็นนักเขียน นักหนังสือพิมพ์ และโฆษก จำนวน 50 คน

6.2.4 การสุ่มตัวอย่าง เป็นการสุ่มตัวอย่างหลายขั้นตอน (multistage sampling) โดยแบ่งเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่หนึ่ง เป็นการแบ่งประเทศไทยตามสภาพทางภูมิศาสตร์ออกเป็น 5 ภาค ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคใต้

ขั้นตอนที่สอง เป็นการเลือกจังหวัด 10 จังหวัดจาก 5 ภาคที่ได้แบ่งไว้ คือ เลือกภาคละ 2 จังหวัด ตามฐานะทางเศรษฐกิจซึ่งพิจารณาจากรายได้เฉลี่ยของประชาชนในจังหวัด โดยเลือกจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยสูงที่สุด 1 จังหวัด และจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำที่สุด 1 จังหวัด ในแต่ละภาค ทำให้ได้จังหวัดทั้งสิ้น 10 จังหวัด

ขั้นตอนที่สาม เป็นการเลือกอำเภอ 10 อำเภอจากจังหวัดที่ได้เลือกไว้ 10 จังหวัดข้างต้น คือเลือกจังหวัดละ 1 อำเภอ โดยวิธีการสุ่มตัวอย่างอย่างง่าย (simple random sampling) คือ การจับฉลาก

ขั้นตอนที่สี่ เป็นขั้นตอนสุดท้าย เป็นการเลือกบุคคลที่จะเป็นตัวอย่างเพื่อทำการสัมภาษณ์ ซึ่งมี 7 กลุ่ม จำนวน 1,300 คน จากอำเภอที่เลือกไว้

6.2.5 สถานที่เก็บรวบรวมข้อมูล จังหวัด อำเภอ และตำบลต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค ใน 10 จังหวัดที่คัดเลือก

6.2.6 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ใช้แบบสอบถาม สมุดบันทึก เครื่องบันทึกเสียง และกล้องถ่ายรูป

6.2.7 การประมวลและการวิเคราะห์ข้อมูล ข้อมูลทั้งหมดที่รวบรวมได้จะถูกนำมาประมวลด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ โดยใช้โปรแกรม SPSS (Statistical Package for the Social

Science) ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลจะวิเคราะห์ในรูปแบบของตาราง (contingency analysis) และการวิเคราะห์ด้วยพหุคูณถอย (multiple regression analysis) ประกอบไปด้วยกับการพรรณนาและวิเคราะห์ (descriptive and analytical approach) การวิเคราะห์ข้อมูลจะเป็นไปตามสภาพความเป็นจริง (real) พร้อมกับอธิบายในลักษณะที่เป็นเหตุเป็นผลกัน (causal explanation) โดยปราศจากอคติ (value free)

6.2.8 การเสนอผลการศึกษาวิจัย หลังจากวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการข้างต้นแล้ว เป็นการเสนอผลการศึกษาวิจัยเป็นรายงาน ซึ่งแบ่งเป็นบทต่าง ๆ หลายบท พร้อมบรรณานุกรม และภาคผนวก

6.3 งบประมาณที่ใช้ การศึกษาวิจัยเฉพาะในปีแรก คือ พ.ศ. 2536 จะใช้งบประมาณจำนวน 900,000 บาท ซึ่งแบ่งเป็น

- ค่าตอบแทนผู้อำนวยการโครงการและนักวิจัย	100,000 บาท
- สํารวจข้อมูลเบื้องต้น และวิจัยสนาม	300,000 บาท
- วิจัยแนวลึกเฉพาะผู้เชี่ยวชาญ	100,000 บาท
- ค่าจัดการสัมมนา 2 ครั้ง	200,000 บาท
- ค่าประมวลผลข้อมูลด้วยคอมพิวเตอร์และจัดพิมพ์	200,000 บาท
รวมค่าใช้จ่าย	900,000 บาท

7. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาวิจัยเรื่อง การปรับปรุงการบริหารราชการไทย คาดว่าจะเกิดผลดี ดังนี้

7.1 ในทางวิชาการ ทำให้เกิดความรู้และการค้นพบทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการไทย และการกระจายอำนาจ ที่แตกต่างไปจากการศึกษาที่มีอยู่ในลักษณะที่เป็นระบบครอบคลุมทั้งระบบ และเจาะลึกมากขึ้น โดยเฉพาะในเรื่อง การยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนภูมิภาค การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล

7.2 ในทางปฏิบัติ

7.2.1 ทำให้เข้าใจถึงสภาพปัญหา ข้อเท็จจริง ผลดี ผลเสียของการกระจายอำนาจ รวมทั้งความเข้าใจและความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง 7 กลุ่ม อันได้แก่ ประชาชน ผู้นำกลุ่ม หรือผู้นำชุมชน ข้าราชการประจำ นักการเมือง นักวิชาการ นักพัฒนาเอกชน และสื่อมวลชน ที่มีต่อการกระจายอำนาจของรัฐบาลและรัฐสภาที่ดำเนินการอยู่และที่ควรจะเป็นต่อไป พร้อมทั้งเข้าใจถึงผลกระทบที่จะตามมาจากการกระจายอำนาจดังกล่าว

7.2.2 ทำให้ได้ข้อเท็จจริง และข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิบัติ และการวางแผนที่ชัดเจนเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปรับปรุงระบบบริหารราชการไทย ทั้งการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น อย่างสอดคล้องกันทั้งระบบสำหรับ 2 ทศวรรษหน้า พร้อมกับได้แนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกันทั้งระบบด้วย

สำหรับหน่วยงานที่จะได้รับประโยชน์โดยตรงจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เช่น รัฐสภา กระทรวงมหาดไทย ทบวงมหาวิทยาลัย และสถาบันการศึกษาทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร การเมือง และการปกครอง ตลอดจนนักการเมือง ข้าราชการประจำ ผู้นำกลุ่ม ผู้นำชุมชน และประชาชนที่สนใจทั่วไป

24 พฤษภาคม 2536

