

การวิเคราะห์รูปแบบการบริหารงานจังหวัด:

กรณีศึกษาจังหวัดสงขลา

An Analysis of Selected Models of Provincial Administration: A Case Study of Songkhla Province

วิชัย กาญจนสุวรรณ* *Wichai Kanchanasuwan*

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์รูปแบบการบริหารงานจังหวัด กรณีศึกษาจังหวัดสงขลา มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลพื้นฐานของหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัดสงขลา วิเคราะห์ภาระหน้าที่ที่ควรจะเป็นขององค์การบริหารทั้งสามระดับ พร้อมทั้งวิเคราะห์รูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารงานจังหวัดสงขลา

จากการรวบรวมข้อมูลและสัมภาษณ์ผู้นำราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่ปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดสงขลา จำนวน 414 คน พร้อมทั้งได้จัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นจากผู้มีประสบการณ์ ผลการวิจัยได้ข้อสรุป ดังนี้

มีหน่วยราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัดสงขลา จำนวน 218 หน่วยงาน หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค จำนวน 44 หน่วยงาน และหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น 3 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล 118 หน่วยงาน เทศบาล 22 หน่วยงาน และองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 หน่วยงาน ภารกิจหลายด้านทับซ้อนกัน เพราะการแบ่งแยกหน้าที่ไม่ชัดเจน งบประมาณส่วนใหญ่เป็นของราชการส่วนกลาง ผลการศึกษาพบว่า ภารกิจที่ราชการส่วนกลางควรปฏิบัติมีเพียง 3 กิจกรรม ราชการส่วนภูมิภาคมีจำนวน 16 กิจกรรม และราชการส่วนท้องถิ่นมี 15 กิจกรรม

รูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารราชการจังหวัดสงขลา คือ รูปแบบการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ระยะแรกอาจจะถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางมายังส่วนภูมิภาคก่อน

* Ph.D., ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ 15 ถนนกาญจนวนิชย์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา 90110

โดยเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้น แต่เป้าหมายระยะยาวต้องทำให้ท้องถิ่นเข้มแข็ง ทำงานร่วมกับทุกภาคส่วนของสังคม โดยจัดการบริหารจังหวัดสงขลาเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่เหมือนกรุงเทพมหานคร

ผลงานวิจัยชิ้นนี้เสนอแนะต่อรัฐบาลว่า รัฐบาลควรมุ่งมั่น ผลักดัน อำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

คำสำคัญ: การบริหารงานจังหวัด จังหวัดสงขลา การกระจายอำนาจ

Abstract

The research, "An Analysis of Selected Models of Provincial Administration : A Case Study of Songkhla Province", aims to collect the basic information of central, provincial and local administration's units exercising their authority in Songkhla Province. The second objective of this research is to analyze the functions of each unit in each level and to analyze the selected models in order to find the appropriated model for Songkhla province.

Data collection is based on the interview of 414 administrative leaders working in Songkhla province and a workshop for brainstorming their opinions.

The study are found as followings First, there are 218 central administration's units, 44 provincial units and 3 types of local administration (118 Tambon Administration organizations, 22 municipalities and one Provincial Administration organization) exercising their authority in Songkhla province. The functions of each level are overlapped since the separation of authority is not clear. Most of budget are allocated to the central administration's units. Second, the study has found that only three functions should be assigned to the central administration, sixteen functions assigned to provincial administration and fifteen functions assigned to the local administration.

The appropriated model for Songkhla administration should be emphasized on the decentralized model. The first step of a transitional

period, the functions of central authority should be transferred to the provincial administration by increasing the authority of Governor. The second step, the local administration units should be improved in terms of efficiency and effectiveness. Finally, Songkhla province should be established as an autonomous administration such as Bangkok Metropolis.

This study suggests that the government should increase the functions of the local administration following the Act of Planning and Decentralization Process for the Local Administration 2542 BE.

Keywords: Provincial Administration, Songkhla Province, Decentralization

I. ความสำคัญและที่มาของปัญหา

การบริหารและการจัดการระดับจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล ได้มีการอภิปราย และเสนอแนะรูปแบบต่าง ๆ อยู่บ่อยครั้ง แต่ผู้ที่เสนอแนะมักจะขาดข้อมูลพื้นฐาน และขาดข้อมูล จำเพาะของแต่ละจังหวัด มักจะเสนอในภาพรวม เพราะมองว่าการบริหารงานจังหวัดเป็นเรื่องของ ราชการส่วนภูมิภาคที่มีลักษณะเหมือนกันทั้ง 75 จังหวัด ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริง การบริหารงาน ระดับจังหวัดมีความซับซ้อนในพื้นที่ และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ใน 3 ระดับ คือ หน่วยราชการส่วนกลาง หน่วยราชการส่วนภูมิภาค และหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น ที่ในแต่ละ จังหวัดมีลักษณะแตกต่างกัน ปัญหาของการแบ่งอำนาจหน้าที่ให้หน่วยราชการส่วนภูมิภาคและ ส่วนท้องถิ่นไม่ชัดเจน ทำให้สูญเสียงบประมาณโดยไม่จำเป็น โดยเฉพาะเมื่อเขตพื้นที่ทับซ้อนซึ่งกัน และกันเช่นผู้ว่าราชการจังหวัด ที่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคมีหน้าที่ดูแลปัญหาการบริหารงาน ทั้งจังหวัด ซึ่งเป็นเขตพื้นที่เดียวกับที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นผู้บริหารสูงสุดของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดมีหน้าที่ดูแลเช่นกัน แต่ละองค์กรมักจะมีแผนทำงานของ ตนเอง ไม่ได้วางแผนร่วมกัน นอกจากนั้น ในระดับตำบลมีปัญหาทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่าง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ กำนันเป็นผู้ปฏิบัติราชการส่วนภูมิภาคที่ ดูแลท้องที่ในเขตตำบล ขณะที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในนามองค์การ บริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ทั้ง 2 ฝ่าย มีหน้าที่ดูแลตำบลเดียวกัน ทำให้การ ทำงานในระดับตำบลขาดเอกภาพการบริหารงาน ด้วยลักษณะปัญหาการทับซ้อนของอำนาจ หน้าที่และเขตพื้นที่ และขาดการประสานงานระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ จึงมีแนวคิดเสนอ รูปแบบการบริหารจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ สรุปกว้าง ๆ ได้ 3 แนวทาง คือ

แนวทางแรก เพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้น เป็นแนวคิดของรัฐบาลภายใต้ การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารงานแบบบูรณาการ หรือที่เรียก

ว่า ผู้ว่าฯ CEO รัฐบาลได้ทดลองใช้ใน 5 จังหวัด คือ จังหวัดศรีสะเกษ ลำปาง ชัยนาท ภูเก็ต และ นราธิวาส โดยเปรียบเทียบกับจังหวัดสุรินทร์ พิษณุโลก อ่างทอง พังงา และปัตตานี โดยให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจสูงสุดในการจัดการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในจังหวัดนั้น ๆ โดยราชการส่วนกลางพยายามมอบอำนาจต่าง ๆ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้น (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2545) ในปี พ.ศ. 2548 รัฐบาลได้ประกาศใช้ทั่วประเทศ

แนวทางที่สอง เพิ่มอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยลดบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคลงมา แนวทางนี้เสนอให้มีการยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาคให้ใช้การบริหารแบบกรุงเทพมหานคร ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละจังหวัด (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2544)

แนวทางที่สาม พยายามเสนอแนวคิด “รัฐบาล-ท้องถิ่น : ร่วมกันคิด แบ่งกันทำ ร่วมกันรับผิดชอบ” กล่าวคือ จัดแบ่งภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบของหน่วยราชการส่วนกลาง (ที่ปฏิบัติงานอยู่ภายในจังหวัด) หน่วยราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน และจัดระบบประสานงานให้เกิดเอกภาพ (จรัส สุวรรณมาลา, 2542)

โดยผู้วิจัยขอเรียกแนวทางแรกว่าเป็นแนวทางของการรวมอำนาจ เรียกว่า Centralized Model แนวทางที่สองเป็นแนวทางการกระจายอำนาจ เรียกว่า Decentralized Model และแนวทางที่สามเป็นแนวทางการแบ่งอำนาจและมอบอำนาจให้ชัดเจน เรียกว่า Deconcentralized Model ซึ่งการที่จะวิเคราะห์ว่ารูปแบบใดบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ต้องมาสำรวจภาระหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ของการบริหารราชการในระดับจังหวัดทั้งหมด กล่าวคือ ต้องมาพิจารณาหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง จำนวน 218 หน่วยงาน ที่ปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดสงขลา หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคประจำจังหวัดสงขลา มี 28 หน่วยงาน และเป็นอำเภอ 16 อำเภอ และยังประกอบด้วยส่วนราชการระดับอำเภอ รวมทั้งสามส่วนจะได้ 92 หน่วยงาน และหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น 3 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล 118 หน่วยงาน เทศบาล 22 หน่วยงาน และองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 หน่วยงาน รวมทั้งสามระดับ 141 หน่วยงาน

II. วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

1. เพื่อรวบรวมข้อมูลพื้นฐานของหน่วยราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัดสงขลา

2. เพื่อวิเคราะห์ภาระหน้าที่ของหน่วยราชการต่าง ๆ โดยเฉพาะที่ทับซ้อนว่าหน่วยงานใดควรจะเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติหน้าที่ และภารกิจที่กล่าวมาควรจะเป็นภาระงานของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น

3. เพื่อวิเคราะห์หารูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารงานจังหวัดสงขลา

III. ขอบเขตของโครงการวิจัย

การวิจัยนี้มีขอบเขตการศึกษาเฉพาะจังหวัดสงขลา โดยวิเคราะห์หน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

IV. กรอบความคิดที่ใช้เพื่อการวิเคราะห์

การศึกษาครั้งนี้ใช้แนวคิดระบบ (System Approach) เพื่อนำมาใช้วิเคราะห์ โดยพยายาม ค้นหาว่ารูปแบบการบริหารที่นำเสนอมาทั้ง 3 รูปแบบข้างต้น รูปแบบใดน่าจะมีความเหมาะสม ที่สุดในการบริหารงานของจังหวัดสงขลา กล่าวคือ เป็นรูปแบบที่น่าจะมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพสูงสุดในสภาวะปัจจุบัน

ในแนวคิดเรื่องระบบ จะคำนึงถึงปัจจัยภายนอกที่กระทบต่อการบริหารงานของจังหวัด เช่น สภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยี เป็นต้น ขณะเดียวกันจะตระหนักถึงปัจจัย นำเข้าในการบริหารงาน ทั้งเรื่องวัสดุอุปกรณ์ งบประมาณ บุคลากร และข้อมูลข่าวสารว่านำเข้าสู่ กระบวนการบริหารงานของจังหวัดอย่างไร หน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทั้งสามระดับมีกระบวนการตัดสินใจ เพื่อเปลี่ยนแปลงทรัพยากรที่นำเข้า ให้เกิดผลผลิตที่มีคุณภาพ ต่อสังคมได้มากน้อยเพียงใด

V. นิยามศัพท์

การบริหารงานจังหวัดสงขลา หมายถึง การบริหารราชการแผ่นดินของราชการที่ปฏิบัติ หน้าที่อยู่ในจังหวัดสงขลา โดยประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่น

VI. ระเบียบวิธีวิจัย

เนื่องจากการวิจัยนี้จะรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน หน่วยงานภาครัฐทั้งหมดที่ปฏิบัติหน้าที่ อยู่ ภายในจังหวัดสงขลา จึงมีขั้นตอนและวิธีการในการเก็บข้อมูล ดังนี้

1. ข้อมูลทุติยภูมิ จะรวบรวมเอกสารต่าง ๆ เช่น กิจกรรม งบประมาณ และบุคลากร ที่ทำงานอยู่ในหน่วยราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่ภายในจังหวัดสงขลา

2. ข้อมูลปฐมภูมิ รวบรวมข้อมูลโดยการออกแบบสอบถาม และสัมภาษณ์ผู้บริหาร/ผู้นา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการส่วนภูมิภาค และส่วนกลาง โดยสัมภาษณ์องค์กรละ 1-2 คน กล่าวคือ หากเป็นผู้นาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะให้ตอบแบบสอบถามทั้งข้าราชการการเมือง

ที่มาจากการเลือกตั้ง และข้าราชการประจำที่มีอำนาจสูงสุด จะได้องค์กรละ 2 คน ส่วนหน่วยราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ให้ตอบแบบสอบถามเพียงหน่วยงานละ 1 คน โดยเป็นข้าราชการส่วนกลางที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานได้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 93 คน จากข้าราชการส่วนภูมิภาค จำนวน 79 คน ส่วนท้องถิ่น จำนวน 198 คน พร้อมทั้งได้สัมภาษณ์ผู้นำขององค์กรเอกชนและองค์กรภาคประชาชน จำนวน 37 คน รวมกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด จำนวน 414 คน

3. การรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล มีการประชุมผู้ที่มีประสบการณ์ทางด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และผู้ที่มีประสบการณ์การบริหารงานองค์กรต่าง ๆ เพื่อช่วยวิเคราะห์การบริหารงานจังหวัด โดยมีการจัดสัมมนาปฏิบัติการในวันที่ 11 ตุลาคม 2548 จำนวน 23 คน เพื่อให้ช่วยพิจารณาหารูปแบบการบริหารงานจังหวัดที่เหมาะสมในการประชุมมีการนำเสนอข้อมูลเบื้องต้นจากผู้วิจัยให้ที่ประชุมพิจารณา หลังจากนั้นที่ประชุมช่วยระดมความคิดเห็นหารูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารงานของจังหวัดสงขลา

VII. ระยะเวลาการทําวิจัย และสถานที่ทำการเก็บข้อมูล

ใช้เวลาประมาณ 1 ปีครึ่ง ในการเตรียมแบบการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และการรายงานผลการศึกษา เริ่มประมาณเดือนมีนาคม 2547 และสิ้นสุดโครงการเดือนตุลาคม 2548 โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลภายในจังหวัดสงขลา

VIII. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อนุก เกล้าธรรมทัศน์ (2540: 51-52) ได้วิเคราะห์การปกครองท้องถิ่นของไทยว่า “เป็นระบบเปิด มีใช้ระบบปิด เป็นระบบที่พัวพันกับการเมืองระดับชาติ และการปกครองส่วนภูมิภาค มีใช้ระบบที่วิเคราะห์ได้อย่างมีความหมายเมื่อแยกออกจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค” โดยเฉพาะการแข่งขันของ “เครือข่ายฝักฝ่ายระดับจังหวัด” เพื่อสนับสนุนนักการเมืองระดับชาติในการ “ดึง” งบประมาณลงในพื้นที่จังหวัดของตน โดยผ่านนักการเมืองและลูกน้องวงชั้นใน อันเนื่องจากรัฐไทยรวมศูนย์การบริหารที่นักการเมืองระดับชาติ มีอำนาจในการดูแลกระทรวง ทบวง และกรม จึงสามารถจัดสรรงบประมาณลงในเขตพื้นที่จังหวัดของตนเองได้ ทำให้ผู้นำขององค์กรปกครองท้องถิ่นจำนวนมากต้องเป็นหัวคะแนนให้แก่ักการเมืองระดับชาติ เพราะงบประมาณของท้องถิ่นค่อนข้างจำกัด นอกจากนั้น ข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังเกรงกลัวนักการเมืองในระดับชาติที่สามารถให้คุนและโทษได้ จึงเสนอโครงการเอาใจฝ่ายการเมือง ส่วนนักการเมืองระดับชาติก็ต้องพึ่งพิงเครือข่ายฝักฝ่ายระดับจังหวัดในการให้ประชาชนในเขตพื้นที่ไปลงคะแนนเสียงตอนเลือกตั้ง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ต่างฝ่ายต่างพึ่งพิงซึ่งกันและกัน อนุกเสนอว่าหากต้องการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเข้มแข็ง จะต้องสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ไม่ใช่การสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมและรับผิดชอบโดยตรงให้มากที่สุด

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ (2546: 55-56) ได้วิเคราะห์ปัญหาการบริหารงานของราชการส่วนภูมิภาคที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อศักยภาพและประสิทธิภาพของการบริหารงานจังหวัด ประกอบด้วย 4 ปัญหาสำคัญ คือ

(1) ปัญหาด้านเอกภาพการบริหารงานภายในจังหวัด

เนื่องจากแต่ละจังหวัดมีส่วนราชการสังกัดบริหารราชการส่วนกลางอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาของกรมในส่วนกลาง จึงส่งผลให้ในการดำเนินการตามโครงการและแผนงานต่าง ๆ อาจไม่จำเป็นต้องแจ้งหรือประสานการปฏิบัติงานกับราชการส่วนภูมิภาค ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้ เนื่องจากไม่ได้รับทราบข้อมูล ไม่มีอำนาจ และความรับผิดชอบโดยตรง แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดำเนินการได้เพียงการแจ้งให้ส่วนราชการนั้น ๆ ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเท่านั้น ซึ่งอำนาจในการตัดสินใจและแก้ไขปัญหาขึ้นอยู่กับส่วนราชการนั้น ๆ ที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือไม่

(2) ปัญหาด้านระบบงบประมาณของจังหวัด

กระบวนการจัดทำงบประมาณ และอำนาจการตัดสินใจของงบประมาณอยู่ที่กรม และเนื่องจากจังหวัดไม่สามารถจัดตั้งงบประมาณได้เอง งบประมาณต่าง ๆ ที่ลงมาสู่จังหวัดโดยผ่านส่วนราชการ แยกตามกระทรวง ทบวง และกรมต้นสังกัด ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่สามารถจะสร้างเอกภาพในการจัดงบประมาณภายในจังหวัดได้ ซึ่งส่งผลต่อการดำเนินการพัฒนาของจังหวัดในภาพรวม

(3) ปัญหาด้านระบบการบริหารงานบุคคลภายในจังหวัด

เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจจำกัดในการบริหารงานบุคคล ทั้งในด้านการโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบข้าราชการที่สังกัดบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้เฉพาะข้าราชการตั้งแต่ระดับ 7 ลงมาเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจสุดท้ายยังคงอยู่ที่กระทรวง ทบวง กรม ต้นสังกัด

(4) ปัญหาความซ้ำซ้อนในการจัดบริการสาธารณะ

เนื่องจากการดำเนินการให้บริการสาธารณะไว้ในลักษณะที่กว้างและระบบงบประมาณมีการจัดสรรมาจากกรมต้นสังกัด ดังนั้น จึงก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินการให้บริการสาธารณะ ซึ่งมีทั้งความซ้ำซ้อนระหว่างส่วนราชการที่สังกัดบริหารราชการส่วนภูมิภาคและบริหารราชการส่วนกลาง และความซ้ำซ้อนในการดำเนินการให้บริการสาธารณะระหว่างส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อุดม ทุมโหมลิต (2546: 440-441) ได้วิเคราะห์ปัญหาขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยความสัมพันธ์กับระบบบริหารราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค เขาพบว่าการบริหารของท้องถิ่นไทยประสบปัญหาสำคัญ 8 ประการ คือ

(1) ปัญหาด้านประสิทธิภาพการบริหาร เนื่องจากสภาพปัญหาด้านโครงสร้างของระบบราชการไทย ซึ่งมีสายการบังคับบัญชาที่ยาวและมีการติดต่อสื่อสารในแนวดิ่งเป็นส่วนมาก ทำให้เกิดปัญหาการประสานงาน และเกิดความล่าช้าด้านข้อมูลข่าวสาร

(2) ขาดเอกภาพของงานปกครองท้องถิ่น เนื่องจาก พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนมีผลบังคับใช้แล้ว ทำให้งานปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมกิจกรรมของทุกกระทรวง รวมทั้งสิ้น 6 ด้าน 245 กิจกรรม ทำให้งานของท้องถิ่นจะกระจายไปเกี่ยวเนื่องกับกระทรวงสำคัญเกือบทุกกระทรวง

(3) แนวทางในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มี ความชัดเจน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความสับสน และมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องมาจากส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรอิสระตามกฎหมาย มิใช่เป็นองค์กรภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บริหารในระบบบริหารราชการส่วนกลางและภูมิภาค ซึ่งกฎหมายอนุญาตให้เพียงกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

(4) ผู้บริหารท้องถิ่นมีทัศนคติไม่ยอมรับการปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และคำแนะนำของส่วนราชการ โดยอ้างถึงความเป็นอิสระ และสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่น

(5) ความสัมพันธ์ทั้งในระดับจังหวัด และอำเภอที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลมักเป็นไปในลักษณะสั่งการ เสมือนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานใต้บังคับบัญชา มิใช่เป็นการกำกับดูแลตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

(6) ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหารายได้เอง ในภาพรวมยังอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งไม่เพียงพอต่อการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(7) ระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาบุคลากร มีปัญหาในเรื่องการหมุนเวียน โอนย้าย และปัญหาความก้าวหน้าในอาชีพการงานของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(8) การถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ ให้ท้องถิ่น เนื่องจากขาดการเตรียมความพร้อมของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการถ่ายโอนภารกิจ

อุดม ทุมโหมลิต (2546) เสนอให้มีการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นให้เหมาะสม โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ระบุสาระสำคัญในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น โดยมุ่งหวังให้ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเอง

และพึ่งตนเองได้ในอนาคต พร้อมทั้งเสนอว่าการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กันอย่างเหมาะสม เพื่อให้การดำเนินงานของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างราบรื่น และให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ

ด้าน จรัส สุวรรณมาลา (2542: 101-110) เสนอว่า ต้องการให้รัฐบาลและท้องถิ่น ร่วมกันคิด แบ่งกันทำ ร่วมกันรับผิดชอบ เพราะต้องการแก้ไขปัญหาการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัด ในเรื่องของปัญหาการจัดบริการซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และปัญหาการจัดบริการที่ขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากมีหน่วยจัดบริการจำนวนมากเกินไป ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้มีสาเหตุมาจากหน่วยจัดบริการสาธารณะมีจำนวนมาก และเป็นอิสระจากกันภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการแบบแยกส่วน (Fragmented structure) ทั้งในระดับกลุ่มจังหวัด/อำเภอ และระดับชุมชน ทำให้งบประมาณของรัฐถูกจัดแบ่งออกเป็นก้อนย่อย ๆ ลงสู่พื้นที่อย่างกระจัดกระจายไม่เป็นระบบ

ดังนั้น จึงมีแนวทางในการจัดแบ่งภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยมีจุดมุ่งหมายหลัก 3 ประการ คือ

- (1) เพื่อขจัดหรือบรรเทาสาเหตุของปัญหาการจัดบริการซ้ำซ้อนกัน ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และปัญหาการจัดบริการที่ขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากมีหน่วยจัดบริการจำนวนมากเกินไป
- (2) เพื่อให้ระบบการจัดบริการสาธารณะในระดับต่าง ๆ มีความรับผิดชอบต่อสาธารณชน และต่อผู้ใช้บริการ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ตามหลักการปกครองที่ดี (Good governance)
- (3) เพื่อให้มีการนำส่วนที่เป็น “จุดแข็ง” ของโครงสร้างการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดซึ่งมีลักษณะแยกส่วน (Fragmented structure) อย่างกว้างขวาง และแต่ละหน่วยปฏิบัติการได้พัฒนา สะสมทุนและศักยภาพการจัดบริการของตนเองไว้อย่างมากแล้ว นำมาใช้ประโยชน์ในระบบการจัดบริการใหม่ให้ได้มากที่สุด

ถวิล ไพรสณฑ์ (2536) เป็นบุคคลริเริ่มที่นำเสนอแนวทางการบริหารงานจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ โดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเขาให้เหตุผลโต้แย้งผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มักจะอ้างประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยวกับปัญหาผู้มีอิทธิพลจะได้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

กรณีปัญหาการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกระทำไม่ได้ เพราะประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) นั้นไม่ถูกต้อง เพราะคำว่ารัฐเดี่ยว สมาพันธรัฐ หรือสหรัฐ ไม่มีกฎหมายห้ามไว้ว่าจะเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ ญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยวคล้ายคลึงกับไทยมาก ยังมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

ปัญหาผู้มีอิทธิพลหรือผู้มีเงินจะมีโอกาสเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดมาก กรณีนี้ไม่น่ากลัว เพราะการเลือกตั้งเป็นการดึงบุคคลที่มีอิทธิพล หรือมีเงินเข้าสู่ระบบที่เปิดเผย โดยสาธารณชนเป็นผู้ตัดสิน และไม่แน่ใจว่าจะได้รับการเลือกตั้ง เพราะประชาชนปัจจุบันมีความตื่นตัวทางการเมืองสูง ผู้ได้รับเลือกตั้งต้องทำงานเพื่อประชาชน หากผู้ว่าราชการจังหวัดทำเสียหาย รัฐบาลกลางสามารถถอดถอนได้

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2537; 2539) ได้เสนอแนวทางการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ที่เป็นแนวทางสำคัญที่จะทำให้การบริหารงานจังหวัดมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยให้เหตุผลสำคัญดังนี้ คือ

1. เป็นการพัฒนาคุณภาพคนให้มีความคิดทางการเมืองแบบประชาธิปไตย รณรงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมสร้างสรรค์สังคมและแก้ไขปัญหาของบ้านเมือง มิใช่รอพึ่งแต่ข้าราชการ
2. เป็นการสร้างระบบการศึกษาใหม่ให้ประชาชนรู้จักคิด สนใจปัญหาของบ้านเมือง เลือกคนที่ฝีมือเข้ามาทำงาน ไม่ใช่ได้แต่หัวเงินเกรงอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ประชาชนจะคอยติดตามการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เลือกตั้งขึ้นมามีงานเป็นอย่างไรบ้าง
3. คนดี คนมีความสามารถจะมาสมัครรับเลือกตั้ง เกิดความตื่นตัวในกลุ่มประชาชน ประชาชนสนใจการเมือง โดยพิจารณาว่าผู้สมัครแต่ละคนจะมีวิธีการแก้ไขปัญหาได้อย่างไร
4. ไม่ต้องกังวลเรื่อง “รัฐอิสระ” เมื่อประชาชนมีบทบาททางการเมือง สามารถผลักดันให้ผู้บริหารทำงานตามที่ประชาชนเรียกร้อง ยิ่งทำให้ประชาชนยอมรับระบบดังกล่าว ไม่มีใครคิดแยกออกไป

คีลิน กุสสลานุภาพ (2541: 172) ได้ศึกษารูปแบบองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนชาวจังหวัดสงขลาพึงประสงค์ จากการวิเคราะห์ทัศนคติของกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 364 ชุด พบว่าชาวจังหวัดสงขลาเกือบร้อยละ 70 มีความต้องการเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปบริหารจังหวัด โดยให้เหตุผลว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งจะสามารถเข้าใจปัญหาของชุมชนและท้องถิ่นได้ดีกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง และทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น โดยผู้วิจัยได้วิเคราะห์ความพร้อมของจังหวัดสงขลาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการเมืองการปกครอง สรุปว่าจังหวัดสงขลาพร้อมแล้วที่จะปกครองตนเอง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง และคาดหวังว่าผลลัพธ์จากการบริหาร โดยผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งจะนำไปสู่ความเป็น “สงขลาसानติประชาคม” ในที่สุด

IX. จังหวัดสงขลา

สภาพสังคมของจังหวัดสงขลา กำลังเปลี่ยนแปลงจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น ทำให้มีการย้ายแรงงานจากภาคเกษตรกรรมจากอำเภอรอบนอกมาสู่อำเภอที่มีฐานโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อหางานทำ เช่น อำเภอหาดใหญ่ อำเภอเมืองสงขลา และในเขตเทศบาลที่ประชากรเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน (ดูตารางที่ 1) ส่วนอำเภอรอบนอกเช่นอำเภอรโนดและสทิงพระ ประชากรลดน้อยลง

ตารางที่ 1 จำนวนประชากรของจังหวัดสงขลาในปี พ.ศ. 2537-พ.ศ. 2545

อำเภอ	ปี พ.ศ.		จำนวนประชากรที่เปลี่ยนแปลงในช่วง 8 ปี	
	2537	2545	(คน)	ร้อยละ
รวมยอด	1,144,349	1,271,067	126,718	11.1
ในเขตเทศบาล	263,929	391,761	127,832	48.4
นอกเขตเทศบาล	880,420	879,306	-1,114	-0.1

ที่มา: สำนักงานสถิติจังหวัดสงขลา, 2538: 5-6; 2546: 3

สภาพการทำงานพบว่า ในจังหวัดสงขลา มีลูกจ้างเอกชน และการเป็นนายจ้างเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ระหว่างปี พ.ศ. 2537-2545 โดยลูกจ้างรัฐบาลมีจำนวนลดน้อยลง ดูตารางที่ 2

ตารางที่ 2 สถานภาพการทำงานของประชากรในจังหวัดสงขลาในปี พ.ศ. 2537-2545

สถานภาพการทำงาน	ปี พ.ศ.		จำนวนสภาพการทำงานที่เปลี่ยนแปลงในช่วง 8 ปี (เพิ่มขึ้น +/ลดลง -)
	2537	2545	
รวมยอด	585,505	725,083	139,578 (+)
นายจ้าง	6,375	25,203	18,828 (+)
ลูกจ้างรัฐบาล	54,992	49,722	5,270 (-)
ลูกจ้างเอกชน	159,169	214,440	55,271 (+)

ที่มา: สำนักงานสถิติจังหวัดสงขลา, 2538: 19; 2546: 19

ปัจจัยทางการเมืองกับการบริหารงานของจังหวัดสงขลา

ประชาชนของจังหวัดสงขลา มีความสนใจทางการเมืองค่อนข้างสูง ทั้งการเมืองของภาคประชาชน หรือการเมืองของการแข่งขันเพื่อให้ชนะการเลือกตั้ง

การเมืองภาคประชาชน มักจะวิเคราะห์บทบาทขององค์กรภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมผลักดันนโยบายต่าง ๆ ต่อรัฐบาล อาจจะเป็นลักษณะต่อต้าน หรือสนับสนุนโครงการใหญ่ ๆ ของภาครัฐ เช่น กรณีชาวอำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา ต่อต้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ทำให้เกิดการปะทะถึงขนาดใช้กำลังกับประชาชนที่ต่อต้านการประชาภิการณที่ไม่ชอบธรรมของภาครัฐ

(Wichai Kanchanasuwan, Peter Burt, 2000: 4) หรือกรณีขัดแย้งการสร้างอุโมงค์ลอดใต้ทะเลสาบที่ประชาชนมีทั้งสนับสนุนและคัดค้าน จึงต้องมีการจัดทำประชาพิจารณ์ให้ทั้งสองฝ่ายร่วมรับฟังและเสนอแนะต่อคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ทำให้สองฝ่ายใช้เวทีสาธารณะแสดงความคิดเห็นของตนเอง การจัดทำประชาพิจารณ์จบลงด้วยดี (วิชัย กาญจนสุวรรณ, 2546)

ผู้วิจัยได้ศึกษาบทบาทขององค์กรอาสาสมัครประชาชนในการมีส่วนร่วมพัฒนาสังคมของจังหวัดสงขลาพบว่า ชาวสงขลามีความตื่นตัวทางการเมืองในฐานะบทบาทของพลเรือนค่อนข้างสูง โดยดูจากกิจกรรมขององค์กรอาสาสมัคร อย่างสมัชชาจังหวัดสงขลาเพื่อการปฏิรูปการเมือง สงขลาประชาคมและกระบวนการจัดทำวิสัยทัศน์สงขลา 2555 อันเนื่องจากชาวสงขลาโดยส่วนใหญ่มีความรู้ ฐานะทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับดี และการรวมกลุ่มเพื่อกิจการสาธารณะสูง (วิชัย กาญจนสุวรรณ, 2546) การศึกษาของ James P. Roberts วิเคราะห์บทบาทของภาคประชาชนในการต่อต้านรัฐบาลเผด็จการยุคพลเอกสุจินดา คราประยูร ในช่วงเดือนพฤษภาคม 2535 พบว่า ชาวใต้มีบทบาทสูงกว่าประชาชนภาคอื่น ๆ โดยเฉพาะประชาชนชาวจังหวัดนครศรีธรรมราช และจังหวัดสงขลา ดูตารางที่ 3

ตารางที่ 3 การชุมนุมต่อต้านรัฐบาลในช่วงพฤษภาคม พ.ศ. 2535

ภาค/จังหวัด	จำนวนต่อต้าน	ประชาชนเข้าร่วม	เฉลี่ยแต่ละครั้ง
ภาคกลาง	13	17,250	1,327
ภาคเหนือ	19	77,350	4,550
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	35	144,930	10,299
ภาคใต้	42	246,200	8,523
จ.นครศรีธรรมราช	10	110,000	13,750
จ.สงขลา	11	90,000	10,000

ที่มา: ปรับปรุงจาก ตารางที่ 9.3 ของ James P. Roberts, *Beyond Bangkok : The Provincial Middle Class in the 1992 Protests*, PP. 237-238.

จากตารางที่ 3 แสดงชัดว่า ความตื่นตัวทางการเมืองของชาวใต้สูงกว่าภาคอื่น ๆ ไม่ว่าพิจารณาจำนวนครั้งที่ต่อต้าน หรือจำนวนคนที่เข้าร่วม ทั้ง ๆ ที่ภาคใต้มีประชากรน้อยกว่าภาคอื่น ๆ โดยเฉพาะประชาชนของจังหวัดนครศรีธรรมราชและจังหวัดสงขลา เข้าร่วมมากกว่าประชาชนทั้งภาคของภาคเหนือและภาคกลาง

การเมืองในส่วนของการเลือกตั้ง ชาวสงขลามีความตื่นตัวสูง โดยดูผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 จากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 839,819 คน มาใช้สิทธิเลือกตั้ง 624,530 คน คิดเป็นร้อยละ 74.36 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 824,476 คน มาใช้สิทธิเลือกตั้ง 634,238 คน คิดเป็น

ร้อยละ 76.93 และการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งของจังหวัดสงขลา 895,194 คน มาใช้สิทธิเลือกตั้งถึง 701,637 คน คิดเป็นร้อยละ 78.37

จากตัวเลขการเลือกตั้งทั้ง 3 ครั้ง แสดงถึงความตื่นตัวทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. ของชาวจังหวัดสงขลาอยู่ในระดับสูง แม้ว่าการเลือกตั้ง ส.ส. ทั้ง 2 ครั้ง ส.ส. ที่สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ได้รับการเลือกตั้งทั้งหมด แต่หากสังเกตคะแนนการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ มีความเปลี่ยนแปลงที่น่าสนใจ

ในการเลือกตั้ง 6 มกราคม 2544 พรรคประชาธิปัตย์ได้คะแนน 449,695 คะแนน พรรคไทยรักไทยได้ 36,490 คะแนน พรรคชาติไทยได้ 13,671 คะแนน แต่ในการเลือกตั้ง 6 กุมภาพันธ์ 2548 พรรคประชาธิปัตย์ได้ 467,912 คะแนน พรรคไทยรักไทยได้ 137,792 คะแนน และพรรคชาติไทยได้ 23,768 คะแนน ที่คะแนนของพรรคไทยรักไทยได้มากขึ้นประมาณ 3 เท่าตัว เนื่องจากการแข่งขันทางการเมือง การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 จะเป็นการแข่งขันทางการเมืองของ 2 พรรคใหญ่ คือ ประชาธิปัตย์และไทยรักไทย พรรคเล็ก ๆ หลายพรรคได้ยุติบทบาททางการเมืองของตนเอง เช่น พรรคราษฎร พรรคความหวังใหม่ พรรคถิ่นไทย เป็นต้น อาจจะเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้คะแนนของพรรคไทยรักไทยเพิ่มขึ้นอย่างมากในการเลือกตั้งที่ผ่านมา แต่ประชาชนส่วนใหญ่ของจังหวัดสงขลาก็ยังคงศรัทธาต่อพรรคประชาธิปัตย์อย่างมั่นคง โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกเขตเป็นของพรรคประชาธิปัตย์ พร้อมทั้งได้คะแนนในระบบบัญชีรายชื่อสูงกว่าพรรคไทยรักไทยประมาณ 3 เท่าตัว

ความสัมพันธ์ของผู้สมัครกับพรรคที่สังกัดมักจะกล่าวถึงกันบ่อยว่า พรรคประชาธิปัตย์ส่งใครลงสมัครก็สามารถชนะการเลือกตั้งได้ เพราะชาวสงขลาเชื่อมั่นในอดีตหัวหน้าพรรคที่เป็นคนใต้ คือ คุณชวน หลีกภัย ความศรัทธาต่อพรรคมีผลกระทบต่อการเลือกตั้งท้องถิ่นด้วย การแข่งขันเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2547 ผู้สมัครที่สำคัญทั้ง 2 คน คือ คุณวรวิทย์ ขาวทอง และคุณนพพล บุญญามณี มีใบปลิวสนับสนุนจาก ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์ทั้ง 2 คน ว่าให้การสนับสนุนโดยอดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายวรวิทย์ ขาวทอง ได้คะแนนน้อยกว่าคุณนพพล บุญญามณี (น้องชายของ ส.ส. นิพนธ์ บุญญามณี) 22,257 คะแนน กล่าวคือ คุณวรวิทย์ได้ 230,041 คะแนน คุณนพพลได้ 252,298 คะแนน โดยคุณนพพลได้คะแนนนำโด่งในเขตอำเภอหาดใหญ่ แม้ว่าคะแนนอำเภอรอบนอกจะน้อยกว่าคะแนนของคุณวรวิทย์ก็ตาม

การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีของหาดใหญ่ก็มิมีผลกระทบจากพรรคการเมืองเหมือนกัน โดยอดีตนายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ คุณเคร่ง สุวรรณวงศ์ และคุณประสงค์ สุวรรณวงศ์ ประชาชนมองว่ามีพรรคไทยรักไทยสนับสนุนอยู่ เพราะเมื่อการเลือกตั้ง ส.ส. เมื่อปี พ.ศ. 2544 มีหลานชาย ท่านนายทศ เคร่งลงสมัคร ส.ส. ในนามของพรรคไทยรักไทย การเลือกตั้งเทศบาลนครหาดใหญ่ใน

ปี พ.ศ. 2547 เมื่อคุณไพโร พัฒโน ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์ ลาออกจาก ส.ส. มาลงเลือกตั้งก็ได้รับคะแนนสนับสนุนจากประชาชน จนได้รับเลือกตั้งขณะคุณประสงค์ สุวรรณวงศ์ อดีตนายกเทศมนตรีที่เป็นบุตรชายของอดีตนายกเทศมนตรีเคร่ง สุวรรณวงศ์ ที่เป็นผู้บริหารเมืองหาดใหญ่มาประมาณสามทศวรรษ

การเมืองในระดับท้องถิ่นโดยทั่ว ๆ ไป ชาวจังหวัดสงขลา จะไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมากเมื่อมีการแข่งขันที่สูสีหรือเข้มข้น เช่น กรณีการแข่งขันของเทศบาลตำบลบ้านพรุ เมื่อปี พ.ศ. 2545 ที่มีคนมาลงคะแนนเลือกตั้งถึง 7,997 คน คิดเป็นร้อยละ 70.89 หรือตัวอย่างที่ชัดเจนคือการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีของนครสงขลา ในปี พ.ศ. 2542 และปี พ.ศ. 2547 ที่ประชาชนมาลงคะแนนเสียงต่างกันมาก กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2542 มีคนมาลงคะแนนเสียงถึงร้อยละ 61.53 แต่ในปี พ.ศ. 2547 มีคนมาลงคะแนนเพียงร้อยละ 44.16 เพราะปี พ.ศ. 2542 มีการแข่งขันที่เข้มข้นระหว่างผู้สมัครที่โดดเด่นหลายคน แต่ในปี พ.ศ. 2547 เหลือผู้สมัครนายกเทศมนตรีคือนายกเทศมนตรีเพียงคนเดียว ทำให้คะแนนผู้ไปลงเลือกตั้งลดลงอย่างมาก

กล่าวโดยสรุป ในภาพรวมชาวจังหวัดสงขลามีความตื่นตัวทางการเมือง ทั้งการเมืองภาคประชาชนและการเมืองเรื่องการเลือกตั้งค่อนข้างสูง ไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ ปัจจัยนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารงานจังหวัดสงขลาซึ่งผู้วิจัยจะวิเคราะห์ในส่วนถัดไป

X. ผลการวิจัย

ในการเสนอผลการวิจัย ผู้วิจัยได้นำเสนอเป็น 3 ส่วน ส่วนแรกจะสรุปข้อมูลที่หน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดสงขลา โดยเน้นทั้งภาระหน้าที่และองค์การบริหาร ส่วนที่สองจะเป็นบทวิเคราะห์ทัศนคติของผู้นำองค์กรทั้ง 4 กลุ่มว่ามีทัศนคติต่อการบริหารราชการจังหวัดเป็นอย่างไร และส่วนที่สามเป็นผลการประชุมเชิงปฏิบัติการจากผู้มีประสบการณ์ทางการบริหาร

1. หน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดสงขลา

จังหวัดสงขลา มีราชการส่วนกลางปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัด มีจำนวน 218 ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยจังหวัด และอำเภอ มีส่วนราชการประจำจังหวัดจำนวน 28 ส่วนราชการและประกอบด้วย 16 อำเภอ 124 ตำบล 1,022 หมู่บ้าน ส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล 22 หน่วย และองค์การบริหารส่วนตำบล 118 หน่วย

หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง ในเขตพื้นที่จังหวัดสงขลา หน่วยราชการส่วนกลาง ประกอบด้วยหน่วยงานดังต่อไปนี้ คือ

1. **กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานสงวน อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและ ราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด มีหน่วยงานในจังหวัดสงขลา 7 หน่วยงาน

2. **กระทรวงมหาดไทย** มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวกของสังคม การส่งเสริมและพัฒนากิจการ การปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องถิ่น การส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการสาธารณภัย และการพัฒนาเมืองและราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด มีหน่วยงานในจังหวัดสงขลา 6 หน่วยงาน

3. **กระทรวงเกษตรและสหกรณ์** มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม การป่าไม้ การจัดหา แหล่งน้ำและพัฒนาระบบการสหกรณ์ รวมตลอดทั้งกระบวนการผลิตและสินค้าเกษตรกรรมและ ราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด มีหน่วยงานในจังหวัดสงขลา 40 หน่วยงาน

4. **กระทรวงยุติธรรม** มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรม เสริมสร้างและอำนวยความสะดวกยุติธรรมในสังคม และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด มีหน่วยงานใน จังหวัดสงขลา 10 หน่วยงาน

5. **กระทรวงอุตสาหกรรม** มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรม การส่งเสริมการลงทุน การพัฒนาผู้ประกอบการ และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด มี หน่วยงานในจังหวัดสงขลา 5 หน่วยงาน

6. **กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร** มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน ส่งเสริม พัฒนา และดำเนินกิจการเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การอุดมศึกษา และการสถิติ และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด มีหน่วยงานในจังหวัดสงขลา 14 หน่วยงาน

7. **กระทรวงกลาโหม** มีอำนาจหน้าที่การป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักร จากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ การรักษาสันติภาพระหว่างชาติ สนับสนุนการ พัฒนาประเทศและราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด มีหน่วยงานในจังหวัดสงขลา 10 หน่วยงาน

8. **กระทรวงแรงงาน** มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารและคุ้มครองแรงงาน พัฒนาฝีมือ แรงงาน ส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำ และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด มีหน่วยงานใน จังหวัดสงขลา 4 หน่วยงาน

9. **กระทรวงศึกษาธิการ** มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษา ทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อ

การศึกษา ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด มีหน่วยงานในจังหวัดสงขลา 21 หน่วยงาน

10. กระทรวงคมนาคม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการขนส่ง ธุรกิจการขนส่ง การวางแผนจราจร และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด มีหน่วยงานในจังหวัดสงขลา 17 หน่วยงาน

11. กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่การเงินการคลังแผ่นดิน การประเมินราคาทรัพย์สิน การบริหารพัสดุภาครัฐ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ภาษีอากร การรักษาการกิจการรายได้ที่รัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมาย และไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารและการพัฒนารัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด มีหน่วยงานในจังหวัดสงขลา 18 หน่วยงาน

12. กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคม การสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพและความมั่นคงในชีวิต สถาบันครอบครัว และชุมชน และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด มีหน่วยงานในจังหวัดสงขลา 7 หน่วยงาน

13. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การกีฬา การศึกษาด้านกีฬา นันทนาการ และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด มีหน่วยงานในจังหวัดสงขลา 4 หน่วยงาน

14. กระทรวงพลังงาน มีอำนาจหน้าที่ในการศึกษา สำรวจ วิเคราะห์ ประเมินศักยภาพ ติดตามสถานการณ์ ประเมินผล และเป็นศูนย์ข้อมูลการพลังงาน กำหนดนโยบาย แผน และมาตรการด้านพลังงาน จัดหาพลังงาน พลังงานทดแทน และพลังงานหมุนเวียน กำหนดมาตรการกฎ ระเบียบ และกำกับดูแลควบคุมการดำเนินงานด้านพลังงาน วิจัยและพัฒนาด้านพลังงาน ส่งเสริมสนับสนุนการจัดหาพัฒนาและอนุรักษ์พลังงาน ถ่ายทอดเทคโนโลยีและพัฒนาบุคลากรด้านพลังงาน ประสานความร่วมมือกับต่างประเทศด้านพลังงาน มีหน่วยงานในจังหวัดสงขลา 6 หน่วยงาน

15. สำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี การบริหารราชการทั่วไป เสนอแนะนโยบายและวางแผนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและความมั่นคง การงบประมาณ ระบบราชการ การบริหารงานบุคคล กฎหมาย และการพัฒนากฎหมาย การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ การปฏิบัติภารกิจพิเศษ และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด มีหน่วยงานในจังหวัดสงขลา 7 หน่วยงาน

16. **กระทรวงสาธารณสุข** มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพอนามัย การป้องกัน ควบคุม และรักษาโรคภัย การฟื้นฟูสมรรถภาพของประชาชน และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด มีหน่วยงานในจังหวัดสงขลา 13 หน่วยงาน

17. **กระทรวงพาณิชย์** มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการค้า ธุรกิจบริการ ทรัพย์สินทางปัญญา และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด มีหน่วยงานในจังหวัดสงขลา 6 หน่วยงาน

18. **กระทรวงวัฒนธรรม** มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับศิลปะ ศาสนา และวัฒนธรรม และ ราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด มีหน่วยงานในจังหวัดสงขลา 4 หน่วยงาน

19. **สำนักงานอัยการสูงสุด** มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานอำนวยการ งานตรวจสอบ ภายใน งานเลขานุการอัยการสูงสุด งานจัดองค์กร งานจัดระบบงาน งานอัตรากำลัง งานจัดทำระเบียบ คำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุดทั้งปวงที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการอัยการ และ งานเก็บรักษา คำสั่งทั้งปวงของสำนักงานอัยการสูงสุด ปฏิบัติราชการและประสานราชการ ตามที่อัยการสูงสุดมอบหมาย มีหน่วยงานในจังหวัดสงขลา 7 หน่วยงาน

20. **สำนักงานตำรวจแห่งชาติ** มีอำนาจหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยทั้งภายในและ ภายนอกประเทศเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รักษากฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางอาญา บำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน และดูแลรักษาผลประโยชน์สาธารณะ มีหน่วยงานในจังหวัด สงขลา 12 หน่วยงาน

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในเขตพื้นที่จังหวัดสงขลา มีหน่วยงานที่เป็นราชการส่วน ภูมิภาค จำนวน 28 หน่วยงาน โดยประกอบด้วยหน่วยงานดังต่อไปนี้ คือ สำนักงานพัฒนาชุมชน จังหวัด สำนักงานจังหวัดสงขลา สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดสงขลา สำนักงาน สาธารณสุขจังหวัดสงขลา สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดสงขลา สำนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา สำนักงานพาณิชย์จังหวัดสงขลา สำนักงานพัฒนาการจังหวัดสงขลา สำนักงานพัฒนาสังคมและ สวัสดิการจังหวัด สำนักงานเกษตรจังหวัดสงขลา สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดสงขลา สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดสงขลา สำนักงานสหกรณ์จังหวัดสงขลา สำนักงานจัดหางานจังหวัดสงขลา สำนักงานสถิติจังหวัดสงขลา สำนักงานขนส่งจังหวัดสงขลา สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสงขลา สำนักงานคลังจังหวัดสงขลา สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสงขลา สำนักงาน ประมงจังหวัดสงขลา สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสงขลา สำนักงาน ประกันสังคมจังหวัดสงขลา สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดสงขลา สำนักงานทางหลวงชนบทสงขลา ที่ทำการสถิติจังหวัดสงขลา ที่ทำการปกครองจังหวัดสงขลา ตำรวจภูธรจังหวัดสงขลา เรือนจำ จังหวัดสงขลา

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร หัวหน้าส่วนราชการดังที่กล่าวมา โดยอำนาจ หน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดตาม พ.ร.บ. ระเบียบ

บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 57 มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2541: 297)

- (1) บริหารราชการตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- (2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมมอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- (3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
- (4) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง
- (5) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาคในการพัฒนาจังหวัด หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ
- (6) เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัด และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ
- (7) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย
- (8) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ
- (9) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

สำหรับรูปแบบการบริหาร ซึ่งมีนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชา ประกอบด้วย 16 อำเภอ อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอมีดังต่อไปนี้ คือ

(1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย

(2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมมอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(4) ควบคุมดูแลการบริหารราชการท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย

นอกจากนี้ มีการบริหารงานแบบตำบล ซึ่งมีกำนันเป็นผู้ดูแล จำนวน 121 ตำบล และมีหมู่บ้าน ซึ่งมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดูแล จำนวน 1,022 หมู่บ้าน ซึ่งทั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านถือเป็นพนักงานท้องถิ่นที่ขึ้นตรงกับราชการส่วนภูมิภาค

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัดสงขลาประกอบด้วยหน่วยงานดังต่อไปนี้ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 แห่ง เทศบาลจำนวน 22 แห่ง โดยแบ่งออกดังนี้ เทศบาลนคร จำนวน 2 แห่ง คือ เทศบาลนครสงขลาและเทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลเมือง จำนวน 2 แห่ง คือ เทศบาลเมืองบ้านพรุและเทศบาลเมืองสะเดา เทศบาลตำบล จำนวน 18 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 118 แห่ง

2. ทักษะของผู้บริหารระดับจังหวัดทั้ง 4 ระดับ

ตารางที่ 4 จำนวนและร้อยละของความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาการบริหารงานระดับจังหวัดในภาพรวมกับระดับการปฏิบัติงาน

ระดับการปฏิบัติงาน	ปัญหาการบริหารงานระดับจังหวัดในภาพรวม				รวม
	ส่วนกลาง	มีการกระจาย	ขาดการแบ่ง	อื่น ๆ	
	รวมอำนาจ มากเกินไป	อำนาจให้ท้องถิ่น มากเกินไป	งานอย่างเป็น ระบบ		
ส่วนกลาง	14 (16.1)	9 (10.3)	55 (63.2)	9 (10.3)	87 (100.0)
ส่วนภูมิภาค	12 (15.4)	4 (5.1)	55 (70.5)	7 (9.0)	78 (100.0)
ส่วนท้องถิ่น	33 (18.0)	8 (4.4)	138 (75.4)	4 (2.2)	183 (100.0)
ภาคเอกชน	4 (11.8)	4 (11.8)	24 (70.6)	2 (5.9)	34 (100.0)
รวม	63 (16.5)	25 (6.5)	272 (71.2)	22 (5.8)	382 (100.0)
Chi-Square = 15.561 df = 9 Asymp.Sig = 0.077					

จากตารางที่ 4 พบว่าปัญหาการบริหารงานระดับจังหวัดในภาพรวมไม่มีความสัมพันธ์กับระดับการปฏิบัติงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนมีความเห็นพ้องกันว่าปัญหาการบริหารงานระดับจังหวัดในภาพรวมคือ ขาดการแบ่งงานอย่างเป็นระบบ และไม่มีการแบ่งแยกหน้าที่อย่างชัดเจนระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้มองเห็นภาพงานด้านใด หน่วยงานระดับใดควรรับผิดชอบ ผู้วิจัยจึงได้จัดแบ่งงานการบริหารจัดการออกทั้งหมด 7 ด้านแยกออกเป็น 33 กิจกรรม ถามผู้นำองค์กร หัวหน้าส่วนราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งผู้นำชุมชน เพื่อดูทัศนะของผู้นำเหล่านี้ว่ากิจกรรมใด องค์กรใดควรรับผิดชอบ ผลการวิเคราะห์ได้แสดงไว้ในตารางที่ 5

ตารางที่ 5 ความคิดเห็นของผู้นำองค์กรต่าง ๆ ของจังหวัดสงขลาว่าหน่วยงานใดควรเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารจัดการ

การบริหารจัดการ	ส่วนท้องถิ่น (อบต., เทศบาล และ อบจ.)	ส่วนภูมิภาค (อำเภอ/จังหวัด หัวหน้าส่วน ราชการประจำ จังหวัด)	ส่วนกลาง (กรม และคณะ กรรมการฯ)	หน่วยงาน อื่น ๆ (องค์กร อิสระ หรือ รัฐวิสาหกิจ)	จำนวน ผู้ตอบ
ด้านการศึกษา					
1. ประถมศึกษา	273 (66.1)	87 (21.1)	38 (9.2)	2 (0.5)	413 (100.0)
2. มัธยมศึกษาตอนต้น	120 (30.0)	200 (50.0)	78 (19.5)	2 (0.5)	413 (100.0)
3. มัธยมศึกษาตอนปลาย	74 (18.6)	201 (50.5)	118 (29.6)	5 (1.3)	413 (100.0)
4. อุดมศึกษา (การศึกษาระดับปริญญาตรี)	13 (3.3)	43 (11.0)	284 (72.6)	51 (13.0)	413 (100.0)
ด้านสาธารณสุข					
1. รักษาผู้ป่วยในขั้นต้น	277 (68.9)	104 (25.9)	15 (3.7)	6 (1.5)	413 (100.0)
2. ส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันโรค ขั้นพื้นฐาน	274 (67.7)	105 (25.9)	20 (4.9)	6 (1.5)	413 (100.0)
3. รักษาพยาบาลขั้นที่สอง และ ขั้นที่สาม	32 (8.0)	275 (68.8)	86 (21.5)	7 (1.8)	413 (100.0)

ตารางที่ 5 ความคิดเห็นของผู้นำนองค์กรต่าง ๆ ของจังหวัดสงขลาว่าหน่วยงานใดควรเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารจัดการ (ต่อ)

การบริหารจัดการ	ส่วนท้องถิ่น (อปต., เทศบาล และ อบจ.)	ส่วนภูมิภาค (อำเภอ/จังหวัด หัวหน้าส่วน ราชการประจำ จังหวัด)	ส่วนกลาง (กรม และคณะ กรรมการฯ)	หน่วยงาน อื่น ๆ (องค์กร อิสระ หรือ รัฐวิสาหกิจ)	จำนวน ผู้ตอบ
4. ป้องกันโรคติดต่อข้ามเขต	39 (9.7)	143 (35.7)	205 (51.1)	14 (3.5)	413 (100.0)
ด้านการเกษตร					
1. การบริหารจัดการทรัพยากรดิน และน้ำเพื่อการเกษตร	236 (58.9)	118 (29.4)	43 (10.7)	4 (1.0)	413 (100.0)
2. การบริหารจัดการทรัพยากร ป่าไม้	154 (38.1)	166 (41.1)	75 (18.6)	9 (2.2)	413 (100.0)
3. การบริหารจัดการทรัพยากร ประมง	138 (34.5)	179 (44.8)	73 (18.3)	10 (2.5)	413 (100.0)
4. การพัฒนาด้านการตลาด อุตสาหกรรมและการเกษตร	96 (23.7)	158 (39.0)	119 (29.4)	32 (7.9)	413 (100.0)
ด้านการคมนาคม					
1. ก่อสร้าง และบำรุงรักษาระบบ เครือข่ายสาธารณูปโภคด้าน การคมนาคมขนส่งและการ สื่อสารภายในชุมชน	269 (66.6)	94 (23.3)	27 (6.7)	14 (3.5)	413 (100.0)
2. ก่อสร้าง และบำรุงรักษาระบบ เครือข่ายสาธารณูปโภคด้าน การคมนาคมขนส่งและการ สื่อสารระดับภูมิภาค	65 (16.1)	210 (52.0)	107 (26.5)	22 (5.4)	413 (100.0)
3. ระบบขนส่งมวลชน ในเขตชุมชน	199 (51.7)	128 (33.2)	38 (9.9)	20 (5.2)	413 (100.0)
ด้านการพัฒนาเมืองและส่งเสริม การลงทุนและการท่องเที่ยว					
1. วางผังเมืองระดับชุมชน	297 (72.6)	93 (22.7)	17 (4.2)	2 (0.5)	413 (100.0)
2. วางผังเมืองระดับจังหวัด	50 (12.3)	319 (78.8)	35 (8.6)	1 (0.2)	413 (100.0)

ตารางที่ 5 ความคิดเห็นของผู้นำองค์กรต่าง ๆ ของจังหวัดสงขลาว่าหน่วยงานใดควรเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารจัดการ (ต่อ)

การบริหารจัดการ	ส่วนท้องถิ่น (อปต., เทศบาล และ อบจ.)	ส่วนภูมิภาค (อำเภอ/จังหวัด หัวหน้าส่วน ราชการประจำ จังหวัด)	ส่วนกลาง (กรม และคณะ กรรมการฯ)	หน่วยงาน อื่น ๆ (องค์กร อิสระ หรือ รัฐวิสาหกิจ)	จำนวน ผู้ตอบ
3. จัดการเรื่องขยะในเขตชุมชน	344 (84.9)	44 (10.9)	11 (2.7)	6 (1.5)	413 (100.0)
4. จัดระบบการระบายน้ำและ ป้องกันน้ำท่วม	210 (52.0)	152 (37.6)	37 (9.2)	5 (1.2)	413 (100.0)
5. ส่งเสริมการท่องเที่ยวและ การลงทุนในจังหวัด	87 (21.6)	265 (65.9)	29 (7.2)	21 (5.2)	413 (100.0)
6. สงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส	266 (66.7)	97 (24.3)	26 (6.5)	10 (2.5)	413 (100.0)
7. ส่งเสริมและพัฒนาการกีฬา ดนตรีและการพักผ่อนหย่อนใจ	309 (76.7)	72 (17.9)	15 (3.7)	7 (1.7)	413 (100.0)
8. ส่งเสริมศิลปะ วัฒนธรรม จริยธรรม และศาสนา	296 (73.4)	73 (18.1)	28 (6.9)	6 (1.5)	413 (100.0)
ด้านอุตสาหกรรมและการจัดการ สิ่งแวดล้อม					
1. ส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ขนาดกลาง และอุตสาหกรรม การเกษตร	177 (43.8)	177 (43.8)	38 (9.4)	12 (3.0)	413 (100.0)
2. กำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรม	107 (26.4)	210 (51.9)	73 (18.0)	15 (3.7)	413 (100.0)
3. ควบคุมมลพิษและส่งเสริม คุณภาพสิ่งแวดล้อม	138 (34.0)	166 (40.9)	88 (21.7)	14 (3.4)	413 (100.0)
4. การจัดการทรัพยากรธรณี (ก๊าซ, ถ่านหิน, แร่, หิน, ลูกรัง ฯลฯ)	114 (28.1)	140 (34.6)	130 (32.1)	21 (5.2)	413 (100.0)

ตารางที่ 5 ความคิดเห็นของผู้นำองค์กรต่าง ๆ ของจังหวัดสงขลาว่าหน่วยงานใดควรเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารจัดการ (ต่อ)

การบริหารจัดการ	ส่วนท้องถิ่น (อบต., เทศบาล และ อบจ.)	ส่วนภูมิภาค (อำเภอ/จังหวัด หัวหน้าส่วน ราชการประจำ จังหวัด)	ส่วนกลาง (กรม และคณะ กรรมการฯ)	หน่วยงาน อื่น ๆ (องค์กร อิสระ หรือ รัฐวิสาหกิจ)	จำนวน ผู้ตอบ
ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และการป้องกันสาธารณภัยและ สิทธิส่วนบุคคล					
1. ป้องกันและปราบปราม อาชญากรรมในชุมชน (ตำรวจ ควรสังกัดหน่วยงานใด)	173 (43.4)	172 (43.1)	40 (10.0)	14 (3.5)	413 (100.0)
2. ป้องกันและปราบปรามการผลิต การค้ำ ขนส่งยาเสพติด	76 (18.9)	162 (40.3)	141 (35.1)	23 (5.7)	413 (100.0)
3. คุ้มครองสิทธิมนุษยชน	69 (17.3)	154 (38.5)	114 (28.5)	63 (15.8)	413 (100.0)
4. คุ้มครองผู้บริโภค	97 (24.1)	155 (38.6)	111 (27.6)	39 (9.7)	413 (100.0)
5. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	245 (61.1)	110 (27.4)	40 (10.0)	6 (1.5)	413 (100.0)
6. การป้องกันและแก้ไข การก่อการร้าย	57 (14.3)	145 (36.4)	180 (45.0)	16 (4.0)	413 (100.0)

จากตารางที่ 5 หากวิเคราะห์ความเห็นของผู้นำในจังหวัดสงขลาส่วนใหญ่พบว่า ใน 33 กิจกรรม **ควรเป็นภารกิจของท้องถิ่น** 15 กิจกรรม คือ การศึกษาระดับประถมศึกษา การรักษาผู้ป่วยในขั้นต้น การส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันโรคขั้นพื้นฐาน การบริหารจัดการทรัพยากรดินและน้ำเพื่อการเกษตรการก่อสร้าง และบำรุงรักษาระบบเครือข่ายสาธารณสุขโปดด้านการคมนาคมขนส่ง และการสื่อสารภายในชุมชน การระบบขนส่งมวลชนในเขตชุมชน การวางผังเมืองระดับชุมชน การจัดการเรื่องขยะในเขตชุมชน การจัดระบบการระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วม การส่งเสริมผู้ด้อยโอกาสการส่งเสริมและพัฒนาการกีฬา ดนตรีและการพักผ่อนหย่อนใจ การส่งเสริมศิลปะ วัฒนธรรม จริยธรรม และศาสนา การส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ขนาดกลาง และ อุตสาหกรรมการเกษตร การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในชุมชน (ตำรวจควรสังกัดหน่วยงานใด) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย **ควรเป็นภารกิจของส่วนภูมิภาค** จำนวน 16

กิจกรรม คือ การมัธยมศึกษาตอนต้น การมัธยมศึกษาตอนปลาย การรักษาพยาบาลขั้นที่สอง และขั้นที่สาม การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ การบริหารจัดการทรัพยากรประมง การพัฒนาด้านการตลาด อุตสาหกรรม และการเกษตร การก่อสร้าง และบำรุงรักษาระบบเครือข่ายสาธารณูปโภคด้านการคมนาคมขนส่ง และการสื่อสารระดับภูมิภาค การวางผังเมืองระดับจังหวัด การส่งเสริมการท่องเที่ยวและการลงทุนในระดับจังหวัด การส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ขนาดกลาง และอุตสาหกรรมเกษตร การกำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรม การควบคุมมลพิษ และส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม การจัดการทรัพยากรธรณี (ก๊าซ ถ่านหิน แร่ หิน และลูกรัง ฯลฯ) การป้องกันและปราบปรามการผิดกฎหมาย ขนส่งยาเสพติด การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การคุ้มครองผู้บริโภค ควรเป็นภารกิจราชการส่วนกลาง มีเพียง 3 กิจกรรม คือ การศึกษาระดับอุดมศึกษา (การศึกษาระดับปริญญาตรี) การป้องกันโรคติดต่อข้ามเขต การป้องกันและแก้ไขการก่อการร้าย โดยกิจกรรมส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ขนาดกลาง และอุตสาหกรรมเกษตรได้ค่าเฉลี่ยเท่ากันระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค

ผู้วิจัยได้สอบถามผู้บริหารทั้ง 4 กลุ่มว่าค่านิยมด้านใดที่เป็นอุปสรรคในการบริหารงานราชการแผ่นดิน (โดยเลือกได้มากกว่า 1 ข้อ) ผลการตอบคำถามพบว่า กลุ่มตัวอย่างให้น้ำหนักค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดินเรียงตามลำดับ ดังนี้

1. การเน้นระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณธรรมในการบริหาร ร้อยละ 72.4 (ผู้ตอบ 299 คน)
2. การแทรกแซงของอำนาจฝ่ายการเมืองต่อฝ่ายข้าราชการประจำ ร้อยละ 67.6 (ผู้ตอบ 279 คน)
3. การบังคับใช้กฎหมายไม่จริงจัง ร้อยละ 63 (ผู้ตอบ 260 คน)
4. เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ ร้อยละ 61 (ผู้ตอบ 252 คน)
5. ประชาชนขาดจิตสำนึกในการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ร้อยละ 56.7 (ผู้ตอบ 234 คน)

3. ข้อคิดเห็นจากการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ การระดมความคิดเห็นจากผู้มีประสบการณ์ทางด้านการบริหาร ในเรื่องการวิเคราะห์รูปแบบการบริหารงานจังหวัด : กรณีศึกษาจังหวัดสงขลา จัดขึ้นในวันอังคารที่ 11 ตุลาคม 2548 เวลา 9.00-12.00 น. ณ ห้องจริงใจ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ผู้วิจัยซึ่งเป็นประธานในที่ประชุม ได้ตั้งคำถาม 6 ประเด็นต่อที่ประชุม โดยให้ที่ประชุมร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมวิจารณ์และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา โดยแยกออกเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

คำถามที่ 1

จากทัศนคติของผู้นำนองคักรต่าง ๆ ต่อการบริหารงานจังหวัดที่มองว่า ปัญหาหลัก คือ

ขาดการแบ่งงานอย่างเป็นระบบ (ตารางที่ 1) พร้อมทั้งเสนอแนวทางว่าภารกิจใด องค์กรใดควรเป็นหน่วยงานหลักที่จะรับผิดชอบ โดยภาระหลักของท้องถิ่น 15 กิจกรรม ของส่วนภูมิภาค 16 กิจกรรม และของส่วนกลาง 3 กิจกรรม ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร?

ผลการวิเคราะห์ ที่ประชุมส่วนใหญ่เห็นด้วย แต่มีข้อสังเกตที่น่าสนใจ ดังนี้

1.1 การแบ่งงานอย่างเป็นระบบ ต้องคำนึงถึง “ตัวระบบ” ว่าเป็นอย่างไร เจตนารมณ์ของการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวทางรัฐธรรมนูญ คือ มุ่งแก้ตัวระบบให้มีการกระจายอำนาจมากขึ้น โดยลดภาระหน้าที่ของส่วนภูมิภาคลงมา แต่เนื่องจากรัฐบาลชุดนี้ให้ความสำคัญกับส่วนภูมิภาค โดยเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เรียกว่า การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หรือผู้ว่า CEO ซึ่งยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่ค่อนข้างมาก เพราะ CEO เป็นระบบการบริหารงานของบริษัทเอกชน เมื่อนำมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ที่เน้นบริการประชาชน หรือเน้นประโยชน์สาธารณะ จึงเกิดปัญหาตามมาค่อนข้างมาก เช่น สับสนกับนโยบายกระจายอำนาจของรัฐบาล หรือการให้เงินโบนัสแก่ข้าราชการ ได้มาแล้วยังจัดแบ่งกันลำบาก หรืองบประมาณของผู้ว่าฯ CEO ก็ไม่ชัดเจนและล่าช้า ทำให้ผู้ปฏิบัติงานขาดขวัญและกำลังใจ

1.2 การบริหารงานส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะอำเภอที่มีนายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งเป็นคนกลางระหว่างราชการส่วนกลาง (หน่วยงานส่วนกลาง) กับราชการส่วนท้องถิ่น (เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล) และเกิดปัญหาร้องเรียนมาทางอำเภอ เช่น ปัญหาน้ำเสีย การบุกรุกที่สาธารณะ นายอำเภอไม่มีอำนาจแก้ปัญหาโดยตรง มีหน้าที่เพียงประสานงานให้ราชการส่วนกลางมาช่วยแก้ไข นอกจากนั้น แผนพัฒนาอำเภอไม่มี ทำให้แต่ละหน่วยงานก็ทำไปตามแผนของตนเอง ผู้อำนวยการบางท่านจึงเสนอแนะว่าควรจะมีการพิจารณาว่าควรมีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคหรือไม่ เพราะหากพิจารณา พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ภารกิจส่วนใหญ่มอบให้ท้องถิ่นทำ เพียงแต่การถ่ายโอนล่าช้า ยิ่งหากพิจารณา พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ตัดบทบาทของส่วนภูมิภาคออกไป ทิศทางอนาคตของ “ระบบ” การบริหารราชการไทย น่าจะมีเพียงส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

1.3 การบริหารงานจังหวัด ควรพิจารณาภารกิจของหน่วยงาน (Function) สภาพพื้นที่ (Area) และสภาพปัญหา (Agenda) แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ คือ หน่วยราชการ “แย่งกันไม่ทำงานมากกว่าการแย่งกันทำงาน” เพราะการที่กำหนดภารกิจทับซ้อนและไม่ชัดเจน กล่าวคือ เมื่อรับผิดชอบหลายหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานจะถือว่าไม่ใช่ภารกิจของตน เช่น ปัญหาน้ำเสียในแม่น้ำลำคลอง และทะเลสาบ จะขาดองค์กรหลักที่ดูแลเรื่องนี้ แต่จะมีหลายหน่วยงานทั้งส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม ทางแก้ปัญหาคือต้องกำหนดให้ชัดว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานใด

คำถามที่ 2

จากตารางที่ 2.1 ค่านิยมที่เป็นอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดิน จะแก้ไขอย่างไร?

ตารางที่ 2.1 ค่านิยมที่เป็นอุปสรรคในการบริหารงานราชการแผ่นดิน จากทัศนะของผู้นำ 4 กลุ่ม

ค่านิยม	ร้อยละ
1. การเน้นระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณธรรมในการบริหาร	72.4 (299 คน)
2. การแทรกแซงของอำนาจฝ่ายการเมืองต่อฝ่ายข้าราชการประจำ	67.6 (279 คน)
3. การบังคับใช้กฎหมายไม่จริงจัง	63 (260 คน)
4. เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่	61 (252 คน)
5. ประชาชนขาดจิตสำนึกในการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ	56.7 (234 คน)

ผลการวิเคราะห์ ที่ประชุมเห็นด้วยกับผลสำรวจ โดยมองว่าระบบการปกครองของไทย พัฒนาการจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาด แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ข้าราชการ ขุนนางชั้นผู้ใหญ่มีอำนาจบริหารราชการแผ่นดิน อาจจะเรียกว่ายุคอำมาตยาธิปไตย แต่เมื่อประชาธิปไตยได้พัฒนามากขึ้น โดยเฉพาะหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 การเลือกตั้งเป็นกติกาเข้าสู่อำนาจทางการเมือง คนที่มีอำนาจทางการเมืองจะมาเล่นการเมือง จึงมีอำนาจทางการเมือง โดยผ่านระบบหัวคะแนนและการซื้อเสียง เรียกว่า ระบบธนาธิปไตย แต่คาดว่าอนาคตประชาชนจะได้เรียนรู้ภัยอันตรายของระบบธนาธิปไตย อาจจะเกิดระบบประชาธิปไตยที่ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศอย่างแท้จริง

การแก้ปัญหาเรื่อง ค่านิยมที่เป็นอุปสรรคในการบริหารงานราชการแผ่นดิน ต้องเพิ่มกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น และต้องปลูกฝังค่านิยมให้แก่ข้าราชการว่าเป็นข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มีศักดิ์ศรี ไม่ต้องเกรงใจผู้มีอำนาจ (ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ) ที่ประพฤติไม่ชอบ ผู้ชำนาญการทางการบริหารหลายท่านมองว่าทางแก้ที่ดีที่สุด คือ กระจายอำนาจให้มากขึ้น แต่บางท่านมองว่าต้องให้การศึกษา ให้ความรู้แก่นักเรียนและประชาชน พร้อมทั้งฝึกฝนส่งเสริมวัฒนธรรมประชาธิปไตยในระดับครอบครัว

คำถามที่ 3

จากตารางที่ 3.1 ปัญหาการเลือกตั้งของไทย ที่ไม่สนองต่อระบบประชาธิปไตย จะแก้ไขอย่างไร?

ตารางที่ 3.1 ปัญหาสำคัญที่ทำให้ระบบการเลือกตั้งของสังคมไทยที่ไม่ตอบสนองต่อระบอบประชาธิปไตยจากทัศนะของผู้นำทั้ง 4 กลุ่ม

พฤติกรรม	ร้อยละ
1. มีการซื้อเสียงอย่างแพร่หลาย	74.5 (306 คน)
2. มีการจัดตั้งระบบหัวคะแนน โดยให้ผู้มีอิทธิพลเข้ามาช่วยเหลือผู้สมัคร	66.4 (273 คน)
3. มีการใช้อำนาจรัฐเพื่อสนับสนุนผู้สมัครบางคน	64.7 (266 คน)
4. ประชาชนให้ความสำคัญกับตัวบุคคลมากกว่านโยบายของพรรค	46.2 (190 คน)
5. เจ้าหน้าที่จัดการเลือกตั้ง (กกต.) ไม่วางตัวเป็นกลาง	31.6 (130 คน)
6. ประชาชนขาดการตื่นตัวทางการเมือง เช่น ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ไม่ติดตามข่าวสารบ้านเมือง เป็นต้น	22.9 (94 คน)

ผลการวิเคราะห์ ผู้ชำนาญการบางท่านได้ชี้ประเด็นปัญหาของคนกับระบบ โดยการพัฒนาระบบการเมืองไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมของชาวบ้าน ประชาชนจำนวนไม่น้อยมองไม่เห็นความสัมพันธ์ของการเลือกตั้งว่าเชื่อมโยงกับการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างไร เพราะการที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีผสมผสานกับค่านิยมทางสังคมที่เน้นระบบอุปถัมภ์ เมื่อคนที่สมัคร ส.ว. ส.ส. ส.จ. ส.ท. หรือ สมาชิก อบต. มีนโยบายเอื้ออาทร พร้อมทั้งแจกสิ่งของ เงินทอง มองว่าเขามี “บารมี” ช่วยเหลือเขาได้ เขาจึงเลือกตัวแทนที่มีฐานะทางการเงินดี หรือมีสถานะทางสังคมอยู่ระดับสูง ทางแก้ไขปัญหาคือต้องให้การศึกษาแก่ประชาชนมากขึ้น และให้ประชาชนได้เรียนรู้โดยประสบการณ์ตรงมากขึ้น โดยเฉพาะการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น เช่น ระดับองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล ที่ประชาชนได้เรียนรู้ประสบการณ์ได้รวดเร็ว กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐบาลต้องส่งเสริมประชาธิปไตยในท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้เข้าถึงและมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจ (การมีส่วนร่วมโดยตรงทางการบริหารในระดับท้องถิ่น) แทนที่จะเน้นเลือกตั้งอย่างเดียว กล่าวโดยสรุปคือ ควรพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้มากกว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทน (ผู้แทน)

คำถามที่ 4

จากตารางที่ 4.1-4.2 สะท้อนปัญหาสังคมไทยอย่างไร? สนับสนุนประชาธิปไตยหรืออำนาจนิยม มีผลต่อการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นหรือไม่?

ตารางที่ 4.1 จำนวนและร้อยละของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เข้าไปเล่นการเมืองจะคิดถึงประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวมกับระดับการปฏิบัติงาน

ระดับการปฏิบัติงาน	บุคคลที่เข้าไปเล่นการเมืองจะคิดถึงประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม		รวม
	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	
ส่วนกลาง	79 (86.8)	12 (13.2)	91 (100.0)
ส่วนภูมิภาค	71 (87.7)	10 (12.3)	81 (100.0)
ส่วนท้องถิ่น	145 (72.1)	56 (27.9)	201 (100.0)
ภาคเอกชน	27 (79.4)	7 (20.6)	34 (100.0)
รวม	322 (79.1)	85 (20.9)	407 (100.0)

Chi-Square = 12.760

df = 3

Asymp.Sig = 0.005

ตารางที่ 4.2 จำนวนและร้อยละของความสัมพันธ์ระหว่างการเชื่อว่าคนไทยทุกคนเกิดมามีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายกับระดับการปฏิบัติงาน

ระดับการปฏิบัติงาน	การเชื่อว่าคนไทยทุกคนเกิดมามีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย		รวม
	เชื่อมั่น	ไม่เชื่อมั่น	
ส่วนกลาง	28 (30.1)	65 (69.9)	93 (100.0)
ส่วนภูมิภาค	26 (32.1)	55 (67.9)	81 (100.0)
ส่วนท้องถิ่น	90 (44.8)	111 (55.2)	201 (100.0)
ภาคเอกชน	13 (37.1)	22 (62.9)	35 (100.0)
รวม	157 (38.3)	253 (61.7)	410 (100.0)

Chi-Square = 7.547

df = 3

Asymp.Sig = 0.056

ผลการวิเคราะห์ ที่ประชุมส่วนใหญ่รู้สึกกังวลกับค่านิยมและความเชื่อของคนไทย **ที่ไม่เชื่อมั่น** ว่าคนไทยทุกคนเกิดมามีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย เพราะมองว่าหากไม่เชื่อมั่นในหลักนิติธรรม การบริหารราชการแผ่นดินจะลำบาก การพัฒนาทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยก็ยิ่งลำบากมากขึ้น ต้องปรับปรุงมูลเหตุของปัญหา เพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงความเชื่อดังกล่าว แต่เมื่อพิจารณาตารางที่ 4.1 ประกอบ จะพบว่าสังคมไทยโยเยหา “ผู้นำที่เข้มแข็งเพื่อนำพาประเทศชาติ” มากกว่า “ช่วยกันคนละไม้คนละมือ” หรือถือคติว่า “แผ่นดินนี้เรามีสิทธิรับผิดชอบ” แต่มุ่งให้ผู้นำแก้ปัญหาให้เป็นสังคมอุปถัมภ์ที่ฝากความหวังไว้กับผู้นำ ทั้ง ๆ ที่ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (ตารางที่ 4.2) มองว่าปัญหาของประเทศชาติไม่ได้ซับซ้อน หรือยากที่จะทำให้ชาวบ้านเข้าใจ หากพิจารณาตารางที่ 4.3 ประกอบด้วย จะพบว่าผู้นำองค์กรต่าง ๆ ของ

จังหวัดสงขลาส่วนใหญ่ร้อยละ 80 *ไม่ไว้วางใจ* บุคคลที่เข้าไปเล่นการเมือง โดยมองว่าคนไปเล่นการเมืองจะคิดถึงส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม แต่เรายังคิดจะแสวงหาผู้นำที่เข้มแข็งนำพาประเทศ ซึ่งพิจารณาแล้วค่อนข้างจะยากมาก เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะคนไทยไม่มั่นใจในตนเอง ไม่มั่นใจในหลักนิติธรรม จึงแสวงหา “อัครวินขี่ม้าขาว” มาช่วยเหลือตน ซึ่งเป็นสังคมแห่งการเพ้อฝันที่ไม่เผชิญหน้ากับความจริง

คำถามที่ 5

จากตารางที่ 5.1 และ 5.2 ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร?

ตารางที่ 5.1 จำนวนและร้อยละของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าฯ ซีอีโอ กับระดับการปฏิบัติงาน

ระดับการปฏิบัติงาน	วิธีการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าฯ ซีอีโอ				รวม
	แต่งตั้งจากข้าราชการ	แต่งตั้งจากข้าราชการ	แต่งตั้งจากผู้ที่เหมาะสมทั้งจากภาครัฐและเอกชน	เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในพื้นที่	
	กระทรวงมหาดไทย	กระทรวงใด ๆ ก็ได้	ภาคีรัฐและเอกชน	ในพื้นที่	
ส่วนกลาง	8 (8.6)	23 (24.7)	27 (29.0)	35 (37.6)	93 (100.0)
ส่วนภูมิภาค	21 (26.3)	14 (17.5)	17 (21.3)	28 (35.0)	80 (100.0)
ส่วนท้องถิ่น	44 (21.9)	13 (6.5)	40 (19.9)	104 (51.7)	201 (100.0)
ภาคเอกชน	3 (8.3)	1 (2.8)	10 (27.8)	22 (61.1)	36 (100.0)
รวม	76 (18.5)	51 (12.4)	94 (22.9)	189 (46.1)	410 (100.0)

Chi-Square = 41.682

df = 9

Asymp.Sig = 0.000

ตารางที่ 5.2 จำนวนและร้อยละของความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดให้เขตพื้นที่ของจังหวัดสงขลาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เหมือนกรุงเทพฯ กับระดับการปฏิบัติงาน

ระดับการปฏิบัติงาน	แนวคิดให้เขตพื้นที่ของจังหวัดสงขลาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เหมือนกรุงเทพฯ		รวม
	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	
ส่วนกลาง	56 (60.9)	36 (39.1)	92 (100.0)
ส่วนภูมิภาค	47 (58.0)	34 (42.0)	81 (100.0)
ส่วนท้องถิ่น	116 (58.6)	82 (41.4)	198 (100.0)
ภาคเอกชน	29 (80.6)	7 (19.4)	36 (100.0)
รวม	248 (60.9)	159 (39.1)	407 (100.0)

Chi-Square = 6.569

df = 3

Asymp.Sig = 0.087

ผลการวิเคราะห์ ผู้เข้าประชุมหลายท่านให้ข้อคิดว่า ระบบการบริหารจังหวัดแบบ CEO เป็นช่วงของการเปลี่ยนผ่าน (Transition) ทำให้เกิดความสับสนตั้งแต่ข้าราชการ และชาวบ้าน โดยมองว่าไปกระทบต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยเฉพาะภารกิจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ทับซ้อนอยู่กับผู้ว่าฯ CEO จึงไม่แปลกใจที่ทัศนคติของผู้นำองค์กรต่าง ๆ ในจังหวัด สงขลาส่วนใหญ่ที่มองว่าวิธีการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าฯ CEO ควรจะเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในพื้นที่ (ตารางที่ 5.2) และไม่แปลกใจที่แนวคิดให้เขตพื้นที่ของจังหวัดสงขลาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เหมือนกรุงเทพฯ ได้รับการสนับสนุนจากผู้นำองค์กรต่าง ๆ

ผู้อำนวยการบางท่านเป็นห่วงแผนพัฒนาจังหวัดที่ช่วงนี้ไม่ได้ให้ความสำคัญ โดยจะมุ่งทำแผนงบประมาณสนองตอบนโยบายรัฐบาลเท่านั้น กล่าวคือ ไม่มีแผนบูรณาการ แต่จะเรียนกว่าแผนปฏิบัติราชการจังหวัด 4 ปี เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นไป

คำถามที่ 6

งบประมาณแผ่นดินที่ผ่านสำนักงานคลังจังหวัดสงขลา (ตารางที่ 6.1-6.4) ท่านมีความคิดเห็นประการใด

ตารางที่ 6.1 งบประมาณแผ่นดินของสำนักงานคลัง จังหวัดสงขลาประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 และ พ.ศ. 2548

หน่วย : ล้านบาท			
ปี	งบประจำ	งบลงทุน	งบทั้งสิ้น
พ.ศ. 2547	13,659.62	4,848.33	18,507.96
พ.ศ. 2548	12,907.24	6,365.37	19,272.61

ตารางที่ 6.2 งบสนับสนุนของสำนักงานคลัง จังหวัดสงขลาประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 และ พ.ศ. 2548

หน่วย : ล้านบาท		
รายการ	2547	2548
เงินอุดหนุนให้ท้องถิ่น	1,279	2,204.95

ตารางที่ 6.3 หน่วยงาน (กรม) ที่ปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดสงขลา 20 อันดับแรกที่มีงบประมาณสูงในปีงบประมาณ 2548

หน่วยงาน	งบประจำ	งบลงทุน	งบสุทธิ
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์	2,864.62	215.235	3,079.855
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา	2,319.76	48.782	2,368.542
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	14.015	2,179.05	2,193.065
กรมชลประทาน	260.491	1,550.40	1,810.891
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	1,434.00	1,069.689	1,441.013
งบกลาง	919.309	7.013	1,069.689
กรมทางหลวง	59.677	939.824	999.501
สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	811.17	5.085	816.255
มหาวิทยาลัยทักษิณ	339.827	322.695	662.522
กองทัพบก	458.19	0	458.19
กองทัพเรือ	413.253	0	413.253
กรมทางหลวงชนบท	0.957	406.163	407.12
กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	261.796	33.788	295.584
กรมการปกครอง	260.717	14.018	274.735
สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา	235.214	12.947	248.161
มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา	196.052	41.589	237.641
กรมราชทัณฑ์	154.141	10.146	164.287
กองทัพอากาศ	138.644	0	138.64
กรมประมง	127.381	6.272	133.653
กรมพัฒนาที่ดิน	65.702	67.402	133.104

ตารางที่ 6.4 งบเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 และ พ.ศ. 2548 ของจังหวัดสงขลา

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	2547	2548
งบเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขัน	-	343

งบประมาณแผ่นดินที่ผ่านมา สำนักงานคลังจังหวัดสงขลาที่มียกย่องประมาณ 6,000 ล้านบาท และงบประมาณประมาณ 13,000 ล้านบาท รวมกันประมาณปีละ 19,000 ล้านบาท ผู้ชำนาญการหลายท่านมองว่าอยู่ในระดับที่สูง ที่เป็นเช่นนี้เพราะมีหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดสงขลาอยู่มาก หรือบางครั้งเป็นหน่วยงานระดับภูมิภาคที่มีสำนักงานอยู่ในเขตจังหวัดสงขลา ค่าใช้จ่ายจึงต้องผ่านสำนักงานคลังจังหวัดสงขลา ทางสำนักงานคลังจังหวัดสงขลาได้ชี้แจงว่างบประมาณของผู้ว่าราชการจังหวัดปี พ.ศ. 2548 มีจำนวน 343 ล้านบาท แต่งบประมาณส่งมาล่าช้า ทำให้จังหวัดใช้จ่ายไม่ทัน โดยอยู่ในหมวด “งบเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขัน”

หากพิจารณาหน่วยงาน 20 อันดับแรกที่มีงบประมาณสูงในปีงบประมาณ 2548 จะพบว่าเป็นราชการส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ โดยเป็นงบประมาณที่เป็นเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่น ประมาณ 2,000 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 10 ของงบประมาณทั้งหมด

ผู้ชำนาญการบางท่านเสนอแนะให้ท้องถิ่นเก็บภาษีด้วยตนเองให้มากขึ้น เพื่อฝึกให้ท้องถิ่นได้รับผิดชอบ ขณะเดียวกันโครงการที่ท้องถิ่นขอสนับสนุนผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีอยู่ประมาณ 10,000 ล้านบาทต่อปี ต้องพิจารณาให้รอบคอบว่าควรจะมีหรือไม่ เพราะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อท้องถิ่นที่ไม่มี ส.ส. เป็นฝ่ายรัฐบาล

นอกจากนั้น ที่ประชุมได้อภิปรายถึงปัญหาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น โดยหลักการผู้มีประสบการณ์ทางการบริหารเห็นพ้องกันว่าต้องกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจให้ชัดเจน รายได้ก็ควรจัดสรรให้ท้องถิ่นมากขึ้น และหากเป็นไปได้ควรให้ท้องถิ่นเก็บภาษีด้วยตนเองให้มากขึ้น ดูตารางที่ 6.5

ตารางที่ 6.5 เปรียบเทียบรายได้ท้องถิ่นกับรัฐบาล ระหว่างปี พ.ศ. 2544-2548

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายได้ของท้องถิ่น	พ.ศ. 2544	พ.ศ. 2545	พ.ศ. 2546	พ.ศ. 2547	พ.ศ. 2548
1. รายได้จัดเก็บเองหรือจัดหาเอง	17,701.88	21,084.47	22,258.28	24,768.27	27,018.96
2. รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้	55,651.90	58,143.52	60,217.71	82,623.37	95,370.34
3. รายได้ที่รัฐแบ่งให้	12,669.00	19,349.00	35,504.44	43,100.00	49,000.00
4. เงินอุดหนุน	73,729.80	77,273.30	66,085.56	91,438.00	110,610.70
รวมรายได้ท้องถิ่น	159,752.28	175,580.29	184,066.03	241,947.64	282,000.00
รายได้รัฐบาล	772,574.00	803,651.00	829,495.56	1,063,600.00	1,200,000.00
คิดเป็นสัดส่วน	20.68	21.88	22.19	22.75	23.50

แม้ว่ารายได้จะเพิ่มขึ้นทุกปี รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีเพียงประมาณร้อยละ 25 รายได้ส่วนใหญ่รัฐบาลจัดเก็บให้และเป็นเงินอุดหนุน ซึ่งเงินอุดหนุนที่สำคัญจะเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์

โดยสรุปความคิดเห็นจากการประชุมเชิงปฏิบัติการของผู้มีประสบการณ์บริหาร ให้ข้อคิดห่วงใยกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หรือผู้ว่าฯ CEO ที่ทิศทางไม่ชัดเจน จะส่งผลกระทบต่อการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งยังมีความล่าช้า ทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย และการกระจายเม็ดเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

XI. สรุปผลการวิจัย

ผลการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานพบว่า หน่วยงานที่เป็นราชการส่วนกลางในจังหวัดสงขลา มีจำนวนมากกว่าที่คาดคิดไว้แต่เริ่มต้น (ข้อมูลเบื้องต้นประมาณ 150 หน่วยงาน แต่รวบรวมได้ถึง 218 หน่วยงาน ที่เป็นเช่นนี้เพราะจังหวัดสงขลาเป็นจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของธุรกิจและการศึกษาที่เชื่อมโยงกับสี่จังหวัดชายแดนใต้ (นราธิวาส ยะลา ปัตตานี และสตูล) จึงต้องมีหน่วยงานของราชการส่วนกลางมาควบคุมดูแล เป็นหน่วยบริการระดับภาคของกรมต่าง ๆ ยิ่งพิจารณาภารกิจตามกฎหมาย ราชการส่วนกลาง โดยเฉพาะกรมต่าง ๆ สามารถขยายหน่วยงานของตนเองลงในพื้นที่ตามจังหวัดต่าง ๆ ได้สะดวก เพราะรัฐบาลไทยขาดการแบ่งแยกอำนาจอย่างเป็นระบบที่ชัดเจน ยิ่งกว่านั้นหากพิจารณางบประมาณที่ผ่านสำนักงานคลังจังหวัดสงขลา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 และปี พ.ศ. 2548 พบว่า มีงบประมาณปีละประมาณ 18,000-19,000 ล้านบาท (ประมาณร้อยละ 85 ของงบประมาณจะเป็นของราชการส่วนกลาง) ส่วนหนึ่งที่ทำให้งบประมาณของราชการส่วนกลางสูงมากเพราะราชการส่วนภูมิภาคไม่ได้แยกงบประมาณออกมาชัดเจน หลายภารกิจต้องทำร่วมกันโดยราชการส่วนกลางเป็นหน่วยงานหลัก ส่วนภูมิภาคเป็นเพียงหน่วยงานช่วยเหลือ งบประมาณที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารโดยตรงที่เรียกว่า งบผู้ว่าฯ CEO ที่เพิ่งริเริ่มเมื่อ 2 ปีที่ผ่านมา ในปี พ.ศ. 2548 มีงบประมาณเพียง 343 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 1.8 ของงบประมาณทั้งหมด ฉะนั้น ที่จะให้ผู้ว่าฯ CEO เป็น “เจ้าภาพ” ในการบริหารงานจังหวัด หากพิจารณาอำนาจในการจัดสรรงบประมาณถือว่าน้อยมาก น่าจะมีหน้าที่เพียงประสานการทำงานกับราชการส่วนกลางเป็นสำคัญ

ทัศนะของผู้นำองค์กรต่าง ๆ ของจังหวัดสงขลา มองว่าปัญหาที่สำคัญของการบริหารงานระดับจังหวัด คือ ขาดการแบ่งงานอย่างเป็นระบบ และไม่มี การแบ่งแยกหน้าที่อย่างชัดเจนระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทำให้มีปัญหาการประสานแผน ประสานงาน และความร่วมมือของแต่ละหน่วยงาน

นอกจากนั้น ผู้นำองค์กรต่าง ๆ ของจังหวัดสงขลาได้เสนอแนวทางที่ราชการส่วนกลางควรรับผิดชอบ 3 ภารกิจ คือ การศึกษาระดับอุดมศึกษา การป้องกันโรคติดต่อข้ามเขต และการป้องกันและแก้ไขการก่อการร้าย ราชการส่วนภูมิภาคควรรับผิดชอบ 16 ภารกิจ คือ การมัธยมศึกษาตอนต้น การมัธยมศึกษาตอนปลาย การรักษายาบาลขั้นที่สอง และขั้นที่สาม การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ การบริหารจัดการทรัพยากรประมง การพัฒนาด้านการตลาด อุตสาหกรรม และการเกษตร การก่อสร้าง และบำรุงรักษาระบบเครือข่ายสาธารณูปโภคด้านการคมนาคมขนส่ง และการสื่อสารระดับภูมิภาคการวางผังเมืองระดับจังหวัด การส่งเสริมการท่องเที่ยวและการลงทุนในระดับจังหวัด การส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ขนาดกลาง และอุตสาหกรรมการเกษตร การกำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรม การควบคุมมลพิษและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม การจัดการทรัพยากรธรณี (ก๊าซ ถ่านหิน แร่ หิน และลูกรัง ฯลฯ) การป้องกันและปราบปรามการผลิต การค้าขนส่งยาเสพติด การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การคุ้มครองผู้บริโภค ภารกิจของราชการส่วนท้องถิ่นจะสอดคล้องกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคยังต้องวิเคราะห์ต่อไปว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะปฏิบัติได้หรือไม่

นอกจากนั้น ผู้นำองค์กรต่าง ๆ ของจังหวัดสงขลา วิเคราะห์ถึงค่านิยมที่เป็นอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินพบว่า มีค่านิยม 5 ประการ ที่ควรปรับปรุง คือ

1. การเน้นระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณธรรมในการบริหาร
2. การแทรกแซงของอำนาจฝ่ายการเมืองต่อฝ่ายข้าราชการประจำ
3. การบังคับใช้กฎหมายไม่จริงจัง
4. เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่
5. ประชาชนขาดจิตสำนึกในการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ

ส่วนปัญหาสำคัญที่ทำให้ระบบการเลือกตั้งของสังคมไทยไม่ตอบสนองต่อระบอบประชาธิปไตย มาจากพฤติกรรมที่เป็นปัญหา 3 ด้าน คือ มีการซื้อเสียงอย่างแพร่หลาย มีการจัดตั้งระบบหัวคะแนน โดยให้ผู้มีอิทธิพลเข้ามาช่วยเหลือผู้สมัคร และมีการใช้อำนาจรัฐเพื่อสนับสนุนผู้สมัครบางคน แม้ว่าการเลือกตั้งมีพฤติกรรมหลายอย่างที่เป็นปัญหาต่อการพัฒนาประชาธิปไตย แต่ผู้นำองค์กรต่าง ๆ ของจังหวัดสงขลาสนับสนุนให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าฯ CEO เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในพื้นที่มากกว่าวิธีการอื่น ๆ และทัศนะส่วนใหญ่เห็นด้วยที่จะให้เขตพื้นที่ของจังหวัดสงขลาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เหมือนกรุงเทพมหานคร

จากข้อมูลพื้นฐานและทัศนคติของผู้นำองค์กรต่าง ๆ ที่กล่าวมา หากวิเคราะห์ว่ารูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารงานจังหวัดสงขลาควรเป็นรูปแบบใด คำตอบคือการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากขึ้น (decentralization) ถามว่ารูปแบบปัจจุบันเป็นอย่างไร คำตอบคือรวมอำนาจค่อนข้างสูง โดยราชการส่วนกลางมีภารกิจหลักในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ (centralization)

การปรับตัวจากการรวมอำนาจไปสู่การกระจายอำนาจ มีวิธีการอย่างไร แนวทางสำคัญคือ ยึดถือตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือหากจะใช้แนวทางของรัฐบาล ภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่พยายามเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อมีอำนาจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ภายในจังหวัด ให้มีประสิทธิภาพ แนวทางของรัฐบาลจะเกิดผลดี หากมีการแบ่งงาน แบ่งอำนาจ และมอบอำนาจ ให้แก่จังหวัดอย่างชัดเจน อาจจะเรียกว่าแนวทางแบ่งและมอบอำนาจ (decentralized Model) โดยลดภาระของราชการส่วนกลางลงมา เพิ่มอำนาจให้แก่ราชการส่วนภูมิภาคมากขึ้น แนวทางนี้อาจจะเหมาะสมในระยะปรับผ่าน (transition) เพื่อมุ่งสู่การกระจายอำนาจเต็มรูปแบบ ในอนาคต เพื่อให้ท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญ อย่างไรก็ตาม ต้องพัฒนาการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่ไปด้วย

XII. อภิปรายผล

ผลการศึกษาครั้งนี้ค้นพบประเด็นปัญหาการบริหารงานจังหวัด สอดคล้องกับผลการศึกษาของ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ ที่วิเคราะห์การบริหารงานจังหวัด ว่ามีปัญหา 4 ด้าน คือ

1. ด้านเอกภาพที่วิเคราะห์ว่าแต่ละจังหวัดมีส่วนราชการสังกัดบริหารราชการส่วนกลาง อยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาของกรมในส่วนกลาง
2. ด้านงบประมาณ พบว่า กระบวนการจัดทำงบประมาณและอำนาจการตัดสินใจของ งบประมาณอยู่ที่กรม ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถสร้างเอกภาพในการจัดงบประมาณภายใน จังหวัดได้
3. ด้านบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจจำกัดในการบริหารงานบุคคล
4. ปัญหาความซ้ำซ้อนในการจัดบริการสาธารณะ มีความซ้ำซ้อนในการดำเนินการกิจการ สาธารณะระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม แนวทางการแก้ไขปัญหาผลการศึกษาเสนอแนะแตกต่างจากการศึกษาของ สมคิด และคณะ สมคิด และคณะ เสนอ 2 แนวทาง คือ การปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยจำกัดอำนาจของกรมต่าง ๆ ในการจัดตั้งหน่วยงานระดับเขต ซึ่งแนวทางนี้ถือว่าปรับปรุง น้อย ส่วนแนวทางที่ 2 เป็นการปรับปรุงบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยการปรับปรุงมาก โดยให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเสมือนอธิบดีที่รับผิดชอบการบริหารงานของจังหวัด

รูปแบบการบริหารงานจังหวัดที่เหมาะสม กรณีจังหวัดสงขลา เห็นด้วยกับแนวทางการ ปรับปรุงมาก แต่ไม่ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด “เสมือนอธิบดีที่เป็นศูนย์กลางในการบริหารงาน” เพียงแต่เพิ่มบทบาทหน้าที่ งบประมาณ และความรับผิดชอบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้น พร้อมทั้งมุ่งหน้ากระจายอำนาจอย่างเต็มที่ โดยยกระดับให้จังหวัดสงขลาเป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เช่นกรุงเทพฯ

ผลการศึกษาที่สอดคล้องกับผลการศึกษาของจรัส สุวรรณมาลา ที่มองว่าการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัด มีความซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เนื่องจากหน่วยจัดบริการมีจำนวนมากเกินไปและเป็นอิสระจากกันภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการแบบแยกส่วน (Fragmented structure) ทั้งในระดับกลุ่มจังหวัด/อำเภอ และระดับชุมชน ทำให้งบประมาณของรัฐใช้จ่ายอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เพราะใช้จ่ายอย่างกระจัดกระจายไม่เป็นระบบ ผลการศึกษานี้เห็นด้วยกับจรัส สุวรรณมาลา ที่เสนอแนะให้ทุกฝ่ายช่วยกันกำหนดบทบาทและสถานภาพของการปกครองส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยผลการศึกษาได้สอบถามผู้นำหน่วยงานองค์กรต่าง ๆ ทั้งส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น ค้นพบว่าทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องการว่าควรลดภารกิจของส่วนกลางในระดับจังหวัดให้เหลือเพียง 3 ด้าน คือ การศึกษาระดับอุดมศึกษา การป้องกันโรคติดต่อข้ามเขต และการป้องกันและแก้ไขการก่อการร้าย โดยหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ 15 ภารกิจ และราชการส่วนภูมิภาค ควรรับผิดชอบ 16 ภารกิจ ซึ่งหากปรับปรุงไปตามแนวทางนี้ราชการส่วนกลางต้องถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่ราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างมาก ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีสาระสำคัญกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเองได้จะได้ลดภาระของราชการส่วนกลางลงมา

ผลการศึกษาที่ สอดคล้องกับการศึกษาของ คีลิน กุสสลานุภาพ (2541: 172) ที่ได้ศึกษารูปแบบองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนจังหวัดสงขลาพึงประสงค์จากกลุ่มตัวอย่าง 364 ชุด คีลิน พบว่า ชาวสงขลาเกือบร้อยละ 70 มีความต้องการเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปบริหารจังหวัด โดยเชื่อว่าตัวแทนที่เลือกเข้าไปเข้าใจปัญหาของชุมชนและท้องถิ่นได้ดีกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง โดยคีลินสรุปว่า จังหวัดสงขลามีความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครองที่จะปกครองตนเองได้ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยตระหนักว่าข้อเสนอของคีลินคงต้องใช้เวลาในการเตรียมการพอสมควร ถ้าหากจะให้จังหวัดสงขลาบริหารราชการแบบส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เหมือนกรุงเทพฯ เพราะอำนาจส่วนใหญ่อยู่ที่ราชการส่วนกลาง หากไม่ปรับปรุงหน่วยงานส่วนกลางให้ภูมิภาคและท้องถิ่นดูแล การคิดปกครองตนเองของชาวจังหวัดสงขลาคงทำได้ยากมาก พูดอีกนัยหนึ่ง คือ ต้องแบ่งอำนาจและงบประมาณระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน

แต่การปรับปรุงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีพลังในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ดี ผู้วิจัยเห็นด้วยกับข้อเสนอแนะของชยอนันต์ สมุทวณิช ที่กล่าวว่า การปฏิรูประบบราชการเพื่อประชาชนต้องทำให้ระบบราชการเล็กลง สนับสนุนให้ “ระบบประชากร” ใหญ่ขึ้นและมีบทบาทมากขึ้น โดยชยอนันต์อธิบายว่า ระบบประชากรประกอบด้วย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน และองค์กรประชาชน ซึ่งหากสามองค์กรหลักนี้มีบทบาทและอำนาจทางการเมืองและการบริหาร

มากขึ้น จะเป็นการเพิ่มสมรรถนะของประชาชน (empowerment) และเป็นการพัฒนาการเมือง ในระบอบประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าที่แท้จริง

การให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทำงานร่วมกับองค์กรประชาชน และองค์กรเอกชนเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาในการพัฒนา และให้การศึกษาอบรมผู้นำท้องถิ่น กล่าวคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่มักจะปฏิบัติตัวเองเหมือนราชการทั่วไป ระเบียบต่าง ๆ ก็อิงราชการ ขาดการทำงานแบบอาสาสมัครเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของภาคประชาชน เพราะไปเลียนแบบการเมืองระดับชาติที่มีฝ่ายค้าน ฝ่ายรัฐบาล จนทำให้เกิดข้อขัดแย้งในระดับท้องถิ่น ในช่วงเลือกตั้งเกิดการแบ่งฝักแบ่งฝ่าย จนขาดความสามัคคีระดับท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่นจำนวนไม่น้อย ทำตัวเป็นหัวคะแนนให้แก่ผู้นำทางการเมืองระดับชาติ เพื่อหวังผลเพียงพึงงบประมาณแผ่นดินมาพัฒนาพื้นที่ของตนเอง นักการเมืองระดับชาติก็หวังผลในการสร้างฐานเสียงด้วยวิธีนี้ จึงทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนมีบทบาทน้อยลง ส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยระยะยาว แนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหานี้ต้องให้ความรู้แก่ผู้นำท้องถิ่นว่า การทำงานให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่เราอาสาเข้ามาแก้ปัญหาให้พื้นที่ที่ต้องมุ่งการบริหารให้มากกว่าการเมือง นอกจากนี้ส่วนกลางต้องมีมาตรการให้เด่นชัดในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นภาระหน้าที่งบประมาณ และบุคลากร โดยให้ท้องถิ่นรับผิดชอบมากขึ้น

ในช่วงปรับเปลี่ยน อาจจะถ่ายโอนมายังหน่วยงานระดับภูมิภาคก่อนก็ได้ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแล แต่ต้องไม่สับสนว่าต้องทำให้ท้องถิ่นเข้มแข็ง มิใช่ให้ภูมิภาคเข้มแข็ง เพราะราชการส่วนภูมิภาคเป็นเพียงองค์กรจำแลง หรือตัวแทนของราชการส่วนกลาง ที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถสวมหมวกกลับไปกลับมาได้ กล่าวคือ การเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคก็เหมือนเป็นข้าราชการส่วนกลาง เพราะการเลื่อนยศตำแหน่ง และความก้าวหน้าขึ้นอยู่กับราชการส่วนกลางเป็นหลัก

กล่าวโดยสรุป รูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารงานจังหวัดสงขลา หากคำนึงถึงมิติของเวลา ในช่วงปัจจุบันอาจจะปรับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจให้มากขึ้น โดยจังหวัดแบ่งภาระงานจากราชการส่วนกลางให้มากขึ้น แต่เป้าหมายระยะยาว คือ การยกระดับการบริหารงานจังหวัดสงขลาให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีฐานขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง ที่ทำงานร่วมกับประชาชนทุกภาคส่วนของสังคม พร้อมทั้งลดภาระบทบาทของราชการส่วนกลางลงให้มากที่สุด

เอกสารอ้างอิง

- โกวิท พวงงาม. 2545. การปกครองส่วนท้องถิ่น : ปรากฏการณ์ที่ดำรงอยู่และความเคลื่อนไหว
เพื่อการพัฒนาในอนาคต. ในการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ
ครั้งที่ 3 (พ.ศ. 2545). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- ศิริน กุศลานุภาพ. 2541. รูปแบบองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนชาวจังหวัดสงขลา
พึงประสงค์ : ศึกษาความต้องการของประชาชนในการปกครองตนเองโดยการเลือกตั้ง
ผู้ว่าราชการจังหวัด. หาดใหญ่: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- จรัส สุวรรณมาลา. 2542. รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สำนักงาน
กองทุนสนับสนุนกองทุนการวิจัย.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2545. ปฏิรูประบอบราชการ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บ้าน
พระอาทิตย์.
- ตระกูล มีชัย. 2538. การกระจายอำนาจ. กรุงเทพฯ: บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด.
- ธเนศวร เจริญเมือง. 2544. 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540. กรุงเทพฯ:
โครงการจัดพิมพ์คปฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. 2546. ทิศทางการปกครองของไทย และต่างประเทศเปรียบเทียบ.
พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด.
- พรณิภา โสติพันธ์ และคณะทำงานสงขลาฟอรั่ม. 2546. สงขลาประชาคม พ.ศ. 2534-2544
เครือข่ายพลเมืองสงขลา และประชาคมพลเมืองเด็ก. สงขลา.
- มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ และมหาวิทยาลัยราชภัฏ. 2547. ร่างรายงาน
ฉบับสมบูรณ์โครงการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เล่มที่ 5
(ศิลปะวัฒนธรรมการท่องเที่ยว องค์การ). สงขลา: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- วิชัย กาญจนสุวรรณ. 2546. โครงการก่อสร้างอุโมงค์ลอดทะเลสาบ : บทเรียนการแก้ปัญหา
ความขัดแย้งของชาวสงขลาโดยสันติวิธี. สงขลา: เครือข่ายศึกษาการจัดการความ
ขัดแย้งแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. (เอกสารประกอบการสัมมนา)
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2541. ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการ
จังหวัดของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2545. ผู้ว่าฯ ซีอีโอ (CEO). ในการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และ
รัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 3 (พ.ศ. 2545). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ
วิจัยแห่งชาติ.
- วุฒิสาร ตันไชย. 2545. ระบบและกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทย : บทสรุปจากการ
สัมมนา ใน การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1.
กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส บจก.

- ศรีสมร ศรีเบญจพลาญกูร. 2544. ประวัติศาสตร์เมืองสงขลา. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: หจก. ภาพพิมพ์.
- สงบ ส่งเมือง. 2523. รายงานวิจัยการพัฒนาหัวเมืองสงขลาในสมัยกรุงธนบุรี และสมัยรัตนโกสินทร์ ตอนต้น (พ.ศ. 2310-2444). สงขลา: โครงการบริการวิชาการฝ่ายวิชาการ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ สงขลา.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. 2546. สถานภาพ และบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในอนาคต. ในการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 4 (พ.ศ. 2546). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. 2544. ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544. กรุงเทพฯ: บริษัท เอส ทู อาร์ กรู๊ป จำกัด.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. 2548. ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2548. กรุงเทพฯ: บริษัท เอส ทู อาร์ กรู๊ป จำกัด.
- สำนักงานสถิติจังหวัดสงขลา. 2538. สมุดรายนามสถิติจังหวัด พ.ศ. 2538. สงขลา: สำนักงานสถิติจังหวัดสงขลา.
- สำนักงานสถิติจังหวัดสงขลา. 2544. สมุดรายนามสถิติจังหวัด พ.ศ. 2544. สงขลา: สำนักงานสถิติจังหวัดสงขลา.
- สำนักงานสถิติจังหวัดสงขลา. 2546. สมุดรายนามสถิติจังหวัด พ.ศ. 2544. สงขลา: สำนักงานสถิติจังหวัดสงขลา.
- อุดม ทุมโม่สิต. 2546. โครงสร้างความสัมพันธ์ในด้านบทบาทและอำนาจหน้าที่ระหว่างระบบบริหารราชการส่วนกลาง กับระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ในการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 4 (พ.ศ. 2546). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- David Easton, 1979. *A Framework for Political Analysis*. (Chicago: the university of Chicago Press)
- James P. Roberts, 2000. Beyond Bangkok: The Provincial Middle Class in the 1992 Protests. in *Money and power in provincial Thailand* edited by Ruth Mcvey Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- Sombat Chantornwong, 2000. Local Godfathers in Thai Politics. in *Money and Power in Provincial Thailand*. edited by Ruth Mcvey. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- Wichai Kanchanasuwan, Peter Burt. 2000. Public Hearing : Fair say or Farce? *Bangkok Post*, April 23.