



แนวโน้มนโยบายและการเปลี่ยนแปลง ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน*

ดร. สุรพล กาญจนะจิตรา
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย

พลกระทบจากระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ท่านรองผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไปจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด
เราคงจะอยู่เฉยไม่ได้ กล่าวคือ กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
กำหนดให้มีคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด ซึ่งกระทบกับกระทรวง
มหาดไทย

* ส่วนพัฒนาและบริหารจัดการความรู้ สถาบันดำรงราชานุภาพ เรียบเรียงจากการมอบโอวาทและ
บรรยายพิเศษ เรื่อง "แนวโน้มและการเปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน" ในการประชุม
นิเทศรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับแต่งตั้งใหม่ เมื่อวันที่จันทร์ที่ 5 พฤศจิกายน 2550 ณ ห้อง
ประชุม 1 ชั้น 5 อาคารสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จัดโดยวิทยาลัย
มหาดไทย



กระทบอย่างไร คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด มีภาคท้องถิ่น ภาคประชาคม ภาคเอกชน ในภาคท้องถิ่น ตอนแรกจะบอกว่าตัวแทนจากท้องถิ่นเฉยๆ เมื่อเข้าคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ ผมกับท่านปลัดกระทรวงต่อสู้ว่า ถ้าเป็นเช่นนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจะกำกับดูแลท้องถิ่นได้อย่างไร ในเมื่อนายกเทศมนตรี นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ถ้าได้รับเลือกเป็นกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดที่จะคอยสอดส่องดูแลผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วผู้ว่าราชการจังหวัดจะกำกับดูแลเขาได้อย่างไร สุดท้ายสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ยอมอ่อนลงมา โดยกำหนดว่าผู้แทนจากท้องถิ่นจะต้องไม่เป็นผู้บริหาร จะต้องมาจากสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งก็ยังคงทำให้ผู้บริหารซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องกำกับดูแลมาเป็นอันนี้ก็ชัดเจนว่าเราโดนผลกระทบ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร

สิทธิที่ประชาชนได้รับทราบเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารต่างๆ ก็อยากให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดระวัง เพราะปัจจุบันเขาใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ และมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า นอกจากเรื่องที่จะเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศแล้วเราต้องเปิดเผย แต่ก็ต้องเปิดเผย



อย่างมีหลัก ถ้ายังจำกันได้มีัยการที่เป็นผู้ปกครองของนักเรียนที่ลูกสอบเข้าโรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์แล้วสอบไม่ได้ จึงขอดูคะแนน แต่โรงเรียนไม่ยอมให้ดู และได้ร้องเรียนไปที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร สู้กันหลายยก จนกระทั่งสุดท้ายมีมติให้เปิดเผย โดยให้เปิดเผยเฉพาะของลูกัยการเท่านั้น ไม่ได้เปิดเผยให้ดูทั้งหมด เพราะถือว่าคนอื่นไม่เกี่ยวไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย

ดังนั้นในการปฏิบัติงานของรองผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องดูว่าถ้าท่านได้รับมอบหมาย ไม่ว่าจะเรื่องการประกวดราคา หรืออะไรต่างๆ ตอนนี้เขาใช้ทั้งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ขอให้เปิดเผยข้อมูลได้ แม้แต่การแต่งตั้งกรรมการสอบสวน ส่วนงานการสอบสวนเขาก็ขอได้ ดังนั้นการทำงานของพวกเราในปัจจุบันต้องรอบคอบมากขึ้น โอกาสโดนฟ้องมีสูง ไม่ว่าจะฟ้องศาลโตนโดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลปกครอง

สิทธิมนุษยชน

เรื่องสิทธิมนุษยชนค่อนข้างจะแรง ไม่ว่าจะเรื่องสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพต่างๆ เขาก็จะอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะทำ



อะไรก็ได้ ขณะเดียวกันพูดแต่สิทธิไม่พูดถึงหน้าที่ เพราะในสังคมถ้าจะอยู่อย่างสงบจะต้องมีทั้งสิทธิและหน้าที่ เราในฐานะฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามคือ ต้องยอมรับในสิทธิของประชาชน แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องทำให้ประชาชนปฏิบัติตามหน้าที่ ซึ่ง 2 สิ่งนี้ขัดกัน เราในฐานะผู้รักษากฎหมายหรือฝ่ายปกครองอยู่ตรงกลางที่จะทำอะไรให้ไปด้วยกันอย่างราบรื่น เพราะถ้าไม่ไปด้วยกัน ผลกระทบเกิดขึ้นกับเราคือ ถูกฟ้อง

นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

เรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ก็เหมือนรัฐธรรมนูญปี 40 กำหนดว่าเมื่อคณะรัฐมนตรีเข้ามาใหม่จะต้องจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดของแผนงานในการปฏิบัติราชการแต่ละปี อยู่จังหวัดก็ต้องจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

เรื่องการมีส่วนร่วมในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหัวใจสำคัญของการทำงาน





พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550

ผลที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มีอยู่ 5 ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของรองผู้ว่าราชการจังหวัด

ประเด็นแรก การกำหนดให้มีรองปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้นได้

การกำหนดให้มีรองปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้นได้ในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็น ความจริงประเด็นนี้ Case มาจากกระทรวงมหาดไทย คงจำกันได้ เมื่อปีกลายเรามีการรื้อฟื้นตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ผอ.ศอ.บต.) ซึ่งเดิมมีรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ฝ่ายกิจการพิเศษ เป็น ผอ.ศอ.บต. เพราะการที่จะเป็น ผอ.ศอ.บต. ก็ต้องมีบารมีพอสมควรที่จะประสานงานกับทุกกระทรวง ทบวง กรมได้ กระทรวงมหาดไทยจึงเสนอขอตำแหน่งนี้ไปยังสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ



แต่ก็ปรากฏว่าเขาปฏิเสธ โดยอ้างกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับก่อนที่จะมีการแก้ไข ที่ได้กำหนดว่ากระทรวงหนึ่งอาจจะแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจ กลุ่มภารกิจจะต้องมีอย่างน้อย 2 กรม และใน 1 กลุ่มภารกิจมี รองปลัดกระทรวง ทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มได้ แล้วในตัวของปลัดกระทรวง มหาดไทย อาจกำหนดให้มีรองปลัดกระทรวง 1 คน เป็นรองปลัดกระทรวง ฝ่ายบริหารก็คือ ท่านรองฯ พิรพล ไตรทศาวริทย์ นอกจากนั้นจะมีรองปลัด กระทรวงอีกไม่ได้

ดังนั้น เมื่อกระทรวงมหาดไทยเสนอขอตำแหน่ง ผอ.ศอ.บต. มติ คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วว่าควรจะมี แต่สำนักงาน ก.พ.ร. แย้งมาว่าไม่เข้าเกณฑ์ เพราะศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่มีกรมอยู่ใต้สังกัด ก็จะเป็น รองปลัดกระทรวงหัวหน้ากลุ่มภารกิจหรือ Cluster ไม่ได้ เราจะขอเป็น รองปลัดกระทรวงที่อยู่กับท่านปลัดฯ ก็ไม่ได้ เพราะมีอยู่แล้วคนหนึ่งจะมี รองเพิ่มอีกไม่ได้ ดังนั้นทางออกก็คือ ผอ.ศอ.บต. ซึ่งตอนนั้นโอนท่านพระนาย สุวรรณรัฐ มาจากผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี มีทั้งเงินประจำตำแหน่ง มีทั้งเครื่องอัฐบริขารมากมาย เขายอมให้เป็นนักปกครอง 10 กระทรวง ก็พยายามขอคณะรัฐมนตรี ก็ได้เป็นแก่นักปกครอง 10 เทียบเท่ารองปลัด กระทรวงมหาดไทย ก็ยังดียังมีรถประจำตำแหน่ง เงินประจำตำแหน่ง เรา



ก็เลยแย้งกฎหมายฉบับนี้ก็กลับไปว่า ในกระทรวงที่มีภารกิจพิเศษน่าจะยอมให้มีรองปลัดกระทรวง

เพราะฉะนั้น เมื่อมีการแก้กฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) เขาก็ยอมเพิ่มข้อนี้มา โดยกำหนดให้มีรองปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้นได้ ในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็น แต่ก็ต้องเสนอสำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงาน ก.พ. ซึ่งได้เสนอไปแล้วที่จะมีรองปลัดกระทรวง ฝ่ายกิจการพิเศษที่จะทำหน้าที่ ผอ.ศอ.บต.

อำนาจหน้าที่ของกลุ่มภารกิจ

กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกลุ่มภารกิจ จะเห็นว่าการปฏิรูประบบราชการ ตั้งแต่ปี 2546 เหมือนลดอำนาจข้าราชการประจำ แต่เติมปลัดกระทรวงคือเบอร์หนึ่ง เป็นหัวหน้าของข้าราชการประจำทั้งหมด งานทุกอย่างต้องขึ้นกับปลัดกระทรวง ทั้งเรื่องงาน งบประมาณ และคน ซึ่งปลัดกระทรวงก็จะขึ้นกับรัฐมนตรี แต่เมื่อปฏิรูประบบราชการ มีกลุ่มภารกิจ เปรียบเทียบได้กับกระทรวงศึกษาธิการ ผมไปเป็นที่ปรึกษา ท่านรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษา (ท่านอารีย์ วงศ์อารยะ) 6 เดือน



เห็นเลยว่าที่นั่นยังสมบูรณ์ เป็นแห่ง 5 แห่ง มีการศึกษาขั้นพื้นฐาน อาชีวศึกษา อุดมศึกษา สภาการศึกษา และสำนักงานปลัดกระทรวง มีระดับ 11 เป็นหัวหน้า จะเรียกเลขาธิการที่ดี ปลัดกระทรวงที่ดี และแต่ละแห่งขึ้นกับรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นใครเป็นปลัดกระทรวงศึกษาทำอะไรไม่ได้ มีแต่เรื่องนโยบาย เรื่องแผน เพราะแต่ละแห่งเขาก็มีงบประมาณของตัวเอง มีการบริหารบุคลากรของตัวเองไม่เกี่ยวกันเลย ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นทั้ง 5 แห่งจะไม่รู้งานกัน

ระบบ Cluster ก็เหมือนกัน ตามกฎหมายการจัดกลุ่ม Cluster เวลาลงนามหนังสือไม่ได้ลงนามถึงปลัดกระทรวง ผมลงนามถึงรัฐมนตรีที่กำกับดูแลงานที่เกี่ยวข้องกับ Cluster ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับกรุงเทพมหานคร ผมต้องเสนอรัฐมนตรีว่าการ เพราะท่านคุมกรุงเทพมหานคร ถ้าเรื่องกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผมต้องเสนอท่านรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (มท.3) ถ้าเป็นเรื่องกรมการพัฒนาชุมชนต้องเสนอท่านรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (มท.2) ไม่ได้เสนอท่านปลัดกระทรวงเลย จึงทำให้การบริหารงานไม่เป็นเอกภาพ



พบปะพูดคุยกันเดือนละครั้ง

ท่านปลัดกระทรวงมหาดไทยจึงให้มีการพบปะกันเดือนละครั้ง ระหว่างปลัดกระทรวง และรองปลัดกระทรวงมหาดไทย มีอะไรจะได้คุยกัน รู้เรื่องว่างานแต่ละ Cluster เป็นอย่างไร พูดกันตรงๆ ว่าฝ่ายประจำค่อนข้างอ่อน ฝ่ายการเมืองค่อนข้างแข็ง ในหลักรัฐศาสตร์เราก็ต้องมองให้ออก นี่คือเรื่องที่ได้มีการแก้ไขแล้วให้มีรองปลัดกระทรวงเพิ่ม 1 คน จากกฎหมายใหม่

ประเด็นที่ 2 การมอบอำนาจ

เราพูดกันตั้งแต่ CEO ปี 2546 ในขณะที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ว่า CEO และท่านนายกรัฐมนตรีสมัยนั้น ก็บอกว่าเดี๋ยวนี้ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดมีเอกภาพ เป็นเจ้าภาพทุกเรื่อง แต่ความเป็นจริงผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้เป็นเจ้าภาพอะไรเลย เมื่อปี 2546 - 2547 ผมได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ประเมินผลผู้ว่าฯ CEO โดยมหาวิทยาลัย 5 แห่ง ทั้ง 4 ภาค สรุปออกมาว่า หลักการดี แต่ถ้าจะทำให้เกิดผลจริงๆ ต้องแก้กฎหมาย เพราะถ้ายังไม่แก้กฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดก็เป็นผู้ว่า CEO ไม่ได้ รัฐบาลไม่แก้กฎหมายแต่ใช้การมอบอำนาจ จึงมีมติคณะรัฐมนตรีให้สำนักงาน ก.พ. ไปดำเนินการ ซึ่งบางกรมมอบแต่มอบกะปริดกะปรอย





ผมยังจำได้ว่า ตำรวจมีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งโยกย้ายตั้งแต่รองผู้กำกับลงมาได้ สมัยที่ท่านปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ท่านถามผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติมอบอำนาจแล้วหรือยัง บอกยัง ท่านบอกต้องมอบภายใน 1 เดือน ไม่อย่างนั้นท่านจะฟ้องนายกรัฐมนตรี จึงมีการมอบอำนาจ แต่มอบอย่าง มีเงื่อนไขว่า ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดจะย้ายผู้กำกับ การ ต้องขอความเห็นชอบจากผู้บัญชาการภาคก่อน มันก็ไม่เหมือนมอบ และเมื่อมีพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการตำรวจออกมาใหม่ ตอนนี้อย่างไรไปหมดเลย ผู้ว่าราชการ จังหวัดไม่ได้เกี่ยวข้องกับตำรวจอีกเลย ชำร่วยขณะที่เป็นผู้ว่า CEO ส่วนภูมิภาคที่เคยมีอยู่มากก็ถูกยกขึ้นไปอยู่ส่วนกลางหมด

ยกตัวอย่างชัดเจนคือ กระทรวงการคลัง เมื่อก่อนเรามีสรรพากร จังหวัด สรรพสามิตจังหวัด ธนารักษ์จังหวัด คลังจังหวัด แต่หลังจาก ปฏิรูประบบราชการ เมื่อปี 46 หลังจากมีผู้ว่า CEO แล้ว สรรพากร สรรพสามิต ธนารักษ์ กลายเป็นส่วนกลาง เหลือคลังจังหวัดเพียง หน่วยงานเดียวที่ขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัด คือเป็นส่วนภูมิภาค แล้วยังมี อีกหลายส่วนที่ทำอย่างนี้ แล้วก็ต้องถามว่ารัฐบาลจริงใจหรือเปล่าที่จะ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าของภาพหรือเป็นผู้ว่า CEO ในทางปฏิบัติสวน ทางกัน ในขณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการได้พูดเรื่องนี้กันมาก และขณะนี้ได้มีแนวทางให้ส่วนราชการที่ต้องการจะตั้งหน่วยงานในจังหวัด จะต้องเป็นราชการส่วนภูมิภาค ยกเว้น 3 ประการ คือ

- 1) ມີກູໝາຍກຳນົດໃຫ້ເປັນສ່ວນກາງ
- 2) ຕາມລັກສະໄລຍ່າງປະເທດຕ່າງໆ ທີ່ອ້າງວ່າເກີບກາຊີຕ້ອງເປັນສ່ວນກາງ ເພາະຣືຊື່ບາລຕ້ອງກຳນົດເປົ້າກາຊີ
- 3) ເປັນກິຈກຣມທີ່ເກື່ຍວຊ້ອກັບວິຊາກາຊີຈຣິງໆ ທີ່ສຳນັກງານກຣະກຣມກາຊີພັດທະນາຣະບບຣາຊກຣເຫັນສມຄວຣ ນອກນັ້ນໜ່ວຍງານຣາຊກຣອື່ນໆ ທີ່ຈະຕັ້ງທີ່ທຳງານໃນຈັງຫວັດແລະອຳເກອ ຈະຕ້ອງເປັນຣາຊກຣສ່ວນກູມິກາດ ໂດຍກຳນົດໃຫ້ມີ 4 ຮູບແບບ ໄດ້ແກ່

ຮູບແບບທີ່ 1 ຕົວ ມີທຸກຈັງຫວັດ ເຊນ ທີ່ດິນຈັງຫວັດ ເກຊຕຣຈັງຫວັດ ຯລຯ

ຮູບແບບທີ່ 2 ຕົວ ມີບາງຈັງຫວັດ ເຊນ ບາງຈັງຫວັດໄມ່ມີປ່າໄມ່ກໍໄມ່ຕ້ອງມີປ່າໄມ່ຈັງຫວັດ

ຮູບແບບທີ່ 3 ຕົວ ມີບາງຈັງຫວັດກໍຈຣິງ ແຕ່ໃຫ້ຈັງຫວັດທີ່ມີກູມອື່ກ 3 - 4 ຈັງຫວັດທີ່ໄກ່ລ້ຳ ສຣຸບແລ້ວອາຈະມີ 25 ຈັງຫວັດທີ່ມີໜ່ວຍຣາຊກຣ ແຕ່ 25 ຈັງຫວັດກູມທັງ 75 ຈັງຫວັດ ໃຫ້ເປັນຮູບແບບ Cluster ເໝືອນກັນ

รูปแบบที่ 4 คือ ผสมผสานระหว่าง 3 รูปแบบ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ มีมติออกมาแล้ว
ก็คงช่วยได้บ้าง

การมอบอำนาจในกฎหมายใหม่ กำหนดให้มีการมอบอำนาจจาก
กระทรวงมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด
มอบให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการต่อไป แต่ในทาง
ปฏิบัติยังทำไม่ได้ ต้องรอพระราชกฤษฎีกาก่อน ขณะนี้อยู่ระหว่างการร่าง
พระราชกฤษฎีกากำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์ที่จะมอบอำนาจ

สรุปคือ ไม่อยากให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกุมอำนาจไว้อย่างเดียว ใน
สมัยเดิมกฎหมายบางฉบับห้ามมอบต่อ ในกฎหมายนี้ให้มอบต่อได้แต่ให้ทำ
เป็นพระราชกฤษฎีกา ต่อไปกฎหมายนี้บังคับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้อง
มอบ แต่การมอบอำนาจก็ไม่ใช่เป็นการพันความรับผิดชอบ ผู้ว่าราชการ
จังหวัดที่มอบอำนาจแล้วก็อาจไปดูได้ ไม่ใช่มอบขาดไปเลย หรืออย่างเช่น
ตามกฎหมายที่มอบอำนาจรองปลัด Cluster แต่วิธีการปฏิบัติต้องให้ปลัด
กระทรวงมอบอำนาจให้รองปลัด Cluster ถึงจะทำงานได้



ขณะนี้ปลัดกระทรวงได้มอบไปแล้ว 2 กรม คือ กรมการพัฒนาชุมชน และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมอบให้รับผิดชอบด้านการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม เพราะฉะนั้นนอกจากรับผิดชอบ 2 กรมแล้ว ยังต้องรับผิดชอบ สำนักงานนโยบายและแผนและเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง อยู่ดีมีสุขที่เกี่ยวข้อง กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งมอบอำนาจเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารงานบุคคลระดับ 8 ที่ต้องขอความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง ก็ให้รองปลัด Cluster เห็นชอบ ถ้าเป็นระดับ 9 ที่เป็นอำนาจของปลัดกระทรวง ที่ต้องลงนามให้ผ่านรองปลัด Cluster แล้วก็นำขึ้นไปให้ท่านปลัดกระทรวง ลงนาม นี่ก็เป็นเรื่องการมอบอำนาจที่พยายามให้มีการมอบต่อได้ จากส่วน กลางมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด จากผู้ว่าราชการจังหวัดก็มอบอำนาจให้ รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการในจังหวัด เมื่อ มอบไปแล้วต้องมีความรับผิดชอบระหว่างผู้มอบกับผู้ถูกมอบ

ประเด็นที่ 3 จัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ในกรณีที่จำเป็นจะจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้ในมาตรา 40/1 ถ้าการปฏิบัติราชการของกรมมีลักษณะงานการให้บริการเกี่ยวข้อง อยู่ด้วย ส่วนราชการดังกล่าวโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จะแยก



การปฏิบัติราชการในเรื่องนี้ไปจัดตั้งเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่อยู่ในกำกับของส่วนราชการดังกล่าวก็ได้ ตามระเบียบที่สำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด ความจริงเรื่องนี้มืออยู่แล้ว

โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ที่อยู่ศาลายา จังหวัดนครปฐม ไม่ได้ขึ้นอยู่กับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนมหิดลเป็นองค์การมหาชน ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ ผู้อำนวยการโรงเรียน ถ้าเป็นโรงเรียนธรรมดาที่เป็นแค่ระดับ 9 หรืออาจจะมีถึงระดับ 10 บ้าง ซึ่งระดับ 9 หรือ ระดับ 10 เงินเดือนก็ไม่เกิน 60,000 บาท แต่ผู้อำนวยการโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์เงินเดือนเกือบ 200,000 บาท ใครได้เป็นบอร์ดเบี้ยประชุมครั้งละ 12,000 บาท เมื่อเป็นองค์การมหาชนก็หลุดจากระเบียบราชการ ระเบียบราชการถ้าเป็นประธานจ่ายค่าเบี้ยประชุม 1,000 บาท

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับนี้ก็เปิดโอกาสที่จะให้มีการจัดตั้งได้ ขณะนี้องค์การมหาชนเกิดขึ้นมาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข ก็เป็นองค์การมหาชน

มาตรา 52 ให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการเงื่อนไขที่กำหนด และถือว่าส่วนราชการเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการตามงบประมาณ ในมาตรานี้มี 2 อย่างเกิดขึ้น คือ

1. ให้จังหวัดจัดทำคำขอของงบประมาณโดยตรงกับสำนักงบประมาณ
2. กลุ่มจังหวัด พุดถึง Cluster 19 Cluster ซึ่งขณะนี้เสนอสำนักงาน ก.พ.ร. ไปแล้วว่าอาจจะเหลือ 18 Cluster และมีการปรับปรุงจังหวัดใน Cluster ที่จำได้คือ ภาคเหนือตอนบนที่มี 8 จังหวัด จะแบ่งออกเป็น 2 Cluster Cluster ละ 4 จังหวัด ภาคใต้ที่แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ ยะลา บัตตานี นราธิวาส กลุ่มหนึ่ง และอีกกลุ่มคือ สงขลา สตูล ก็จะรวมเป็นกลุ่มเดียวกัน ภาคกลางตอนบนมีจังหวัดนนทบุรี พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี อ่างทอง ก็จะสลับอ่างทองไปอยู่กลุ่มเดียวกับลพบุรี แล้วเอาสระบุรีมาอยู่กับกลุ่มพระนครศรีอยุธยา เพราะถือว่าเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมเหมือนกัน ระนองจะไปอยู่กับกลุ่มกระบี่ถือว่าเป็นฝั่งอันดามัน

ดังนั้น ในกลุ่ม Cluster อยากให้ท่านรองผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความสนใจ เพราะขณะนี้ประเด็นที่พูดกันว่าใครจะเป็นหัวหน้ากลุ่ม



ถ้าพูดกันตรงๆ สำนักงาน ก.พ.ร. ก็คิดแต่ไม่กล้าพูดออกมาตรงๆ Cluster ก็คือ มณฑลในสมัยโบราณ และหัวหน้ากลุ่มก็คือเทศาภิบาล ตอนนี้มี 2 Concept ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร. เสนอให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้ากลุ่ม แต่ท่านปลัดกระทรวงกับผมค้านว่าผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นมาจากระดับ 9 ไม่เคยเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่เคยทำยุทธศาสตร์จังหวัด แล้วจะมาเป็นหัวหน้ากลุ่มได้อย่างไร ขณะเดียวกัน กระทรวงมหาดไทยก็ออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้ากลุ่ม เมื่อเข้าที่ประชุมที่คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งมีท่านมณฑุญ วัฒนโกเมร อดีตรองปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการชุดนี้จึงให้ไปศึกษา อีกทั้งได้ให้ทางเลือกที่สามไว้คือ ให้เอาผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่ตั้งกลุ่มเป็นหัวหน้ากลุ่ม สถานที่ตั้งของกลุ่มจังหวัดจะไม่เคลื่อนที่ จะปักหลักอยู่ที่ไหนก็อยู่ แล้วก็มี OSM (The Office of Strategy Management) เป็นกลไกในการขับเคลื่อนกลุ่มจังหวัด ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการยอมรับ และในระบบ OSM จะติดตั้งระบบ GSMS ให้ พร้อมกับจะมีเจ้าหน้าที่ตอนนี้ก็เป็นลูกจ้างไปก่อน ขณะนี้กำลังขอตำแหน่งพนักงานราชการเพื่อมารองรับเรื่องนี้



เพราะฉะนั้น ปี 2551 จะต้องขอจบ CEO ของจังหวัด 10 ล้าน มาเจียดจ่ายเพื่อที่จะเป็นงบประมาณของ OSM แต่ปี 2552 เป็นต้นไป เราจะตั้งงบประมาณ โดยขอทั้งงบบริหารและงบลงทุนให้กับกลุ่มจังหวัด ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีออกมาแล้วจะให้จังหวัดครึ่งหนึ่ง ลองตั้งงบประมาณ สำหรับกลุ่มจังหวัด ขอฝากท่านรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยว่างบประมาณ ที่จะตั้งให้กับกลุ่มจังหวัดต้องรีบแล้ว ต้องไม่ช้ากับงบประมาณที่ส่วนราชการ เขาขอ ตั้งไม่ช้าทำอะไร ไม่ช้าก็ต้องใช้ area approach ดูว่าหมู่บ้านนี้ เราจะพัฒนาเป็น package พร้อมๆ กัน จะต้องมิงงบประมาณอะไรบ้าง และงบประมาณต้องมีรายละเอียดไม่ช้ากับที่ส่วนราชการเขาดังคำขอไว้ เช่น การขุดสระน้ำ ซึ่งกรมชลประทานมีสเปคของเขาอยู่แล้ว แต่จังหวัด อาจขอเป็นสระน้ำตามสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ ขอเป็น package คือ ขุดสระและส่งเสริมอาชีพ มีการเลี้ยงสัตว์เพิ่มเติม นี่คือการจัดตั้ง คำขอของจังหวัดที่ไม่ช้ากับหน่วยราชการ

เรื่องนี้สำคัญก็อยากฝากไปดูการจัดทำงบประมาณของจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดที่ได้รับการคัดเลือก ให้ตั้งงบประมาณในปี 2552 ซึ่งจะต้องเริ่มตั้งคำขอของงบประมาณในราวเดือน พฤศจิกายน - ธันวาคม ต้อง กลับไปพบทวนดูยุทธศาสตร์ของจังหวัด



อำนาจของจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 กำหนดให้มีอำนาจของจังหวัด ซึ่งในฉบับก่อนไม่มีอำนาจของจังหวัด แต่มีอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด ในฉบับนี้จะมีอำนาจของจังหวัดและอำเภอ กำหนดไว้ภายในเขตจังหวัด ให้นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อความสงบเรียบร้อยและความเป็นธรรมในสังคม จัดให้มีการคุ้มครองส่งเสริมช่วยเหลือประชาชนและชุมชน จัดให้มีบริการภาครัฐและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นๆ หรือที่มีกฎหมายกำหนด พุดง่าย ๆ เพื่อยืนยันว่าให้มีส่วนภูมิภาค เพราะจังหวัดเป็นภูมิภาค

ประเด็นที่ 4 คณะกรรมการจังหวัด

ในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาจังหวัดกับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีกำหนด กรมการจังหวัดเคยมีมาตั้งแต่กฎหมายเดิมๆ แล้วก็เปลี่ยนเป็นคณะกรรมการ



พัฒนาจังหวัด และเมื่อกฎหมายฉบับนี้ออกมาได้กำหนดให้มีกรมการจังหวัด ประกอบด้วย ส่วนราชการ ภาคประชาชน และท้องถิ่น ผากท่านรองผู้ว่าราชการจังหวัดว่าในจังหวัดต่างๆ ได้มีการจัดตั้งหรือเปลี่ยนชื่อเป็นกรมการจังหวัดตามกฎหมายฉบับนี้หรือยัง กฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 16 กันยายน 2550 คงไม่ต้องรอให้กระทรวงสั่ง เพราะเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญ และต้องให้มีส่วนราชการ ภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าร่วมอยู่ด้วยในกรมการจังหวัด

ข้อกำหนดในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

กฎหมายกำหนดให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ฉะนั้นแผนพัฒนาจังหวัดเป็นจุดเชื่อมระหว่างแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับชาติกับความต้องการของประชาชน โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประชุมหารือร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาสังคม ผู้แทนภาคเอกชน การสรรหาให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดไว้ คงต้องรอพระราชกฤษฎีกา

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดมีวัตถุประสงค์คือ ต้องการที่จะให้เป็นแผนรวมของทั้งส่วนราชการ เอกชน ประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เราเคยกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล แต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) ต้องการให้จังหวัดกำกับดูแลทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมด้วย

ต่อไปการจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คงมีการบังคับให้อยู่ในแผนพัฒนาจังหวัดควบคู่กันไปกับแผนพัฒนาจังหวัด ปี 2551 เราจะเน้นเรื่องแผนชุมชน ซึ่งก็เป็นตัวชี้วัดตัวหนึ่งของกระทรวงมหาดไทย จะให้เทศบาลจัดทำแผนชุมชนอย่างน้อยเทศบาลละ 1 แห่ง แผนชุมชนที่นอกเหนือจากนั้นก็มอบให้กรมการพัฒนาชุมชนไปจัดทำ และการจะทำแผนชุมชนได้ก็ต้องมีข้อมูล ในปีนี้ก็จะเน้นในเรื่องการใช้ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ข้อมูลการพัฒนาชนบทระดับอำเภอ (กชช. 2 ค) ที่จะทำให้เกิดแผนชุมชนได้จริงๆ ถ้ามีแผนชุมชนที่สมบูรณ์การทำงานก็จะง่ายขึ้น



ปีที่ผ่านมาเราทำแผนชุมชนเฉพาะกิจ เวลาถึงประมาณยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขมา ก็ทำแผนชุมชนเพื่อของบฯ อยู่ดีมีสุข ผมขอเน้นว่า**แผนชุมชนที่จะต้องทำไม่ใช่เป็นแผนเพื่อขอเงินอย่างเดียว แต่เป็นแผนชุมชนที่สะท้อนถึงความต้องการของชุมชน และต้องสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ** เพราะฉะนั้นถ้าเรามีแผนชุมชนที่สมบูรณ์แล้ว แผนพัฒนาจังหวัดก็ง่าย และเมื่อถึงประมาณอะไรลงมาไม่ต้องไปทำแผนใหม่ ให้เอาแผนชุมชนนั้นมาดูเพื่อเลือกโครงการในแผนนั้นขึ้นมารองรับกับงบประมาณที่จะตกลงมา งบประมาณตอนนี้ก็เป็นแห่งอยู่ 4 - 5 แห่ง

ที่กล่าวมานี้เป็นกลไกสำคัญที่อยากฝากท่านรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะต้องดูแล เข้าใจว่าท่านรองผู้ว่าราชการจังหวัดใหม่อาจจะต้องดูแลเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพราะส่วนใหญ่จะให้รองเก่าหรือรองที่อาวุโสดูแลเกี่ยวกับเรื่องการปกครอง ทั้ง 30 ท่านคงจะต้องรับผิดชอบเรื่องแผนพัฒนาจังหวัดที่จะต้องสะท้อนทั้ง 2 ส่วน ทั้งส่วนนโยบายของรัฐกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับเรื่องของความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น



เพราะฉะนั้น ในปี 2551 ให้ทดลองนำร่องในพื้นที่ครึ่งหนึ่งของจำนวนจังหวัดทั้งหมด 75 จังหวัด ประมาณ 37 จังหวัด แล้วในปี 2552 ต้องดำเนินการให้ครบทุกจังหวัด เพราะฉะนั้นท่านต้องทำแน่เพราะเป็นมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2550 กำหนดไว้ ก็คงต้องทำทั้ง 2 อย่าง เป็นการบูรณาการความต้องการของประชาชนกับแนวนโยบายของรัฐในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเป็น Two-way และ Dynamics อันนี้เป็นกลุ่มจังหวัดที่มีอยู่ขณะนี้ 19 กลุ่ม คงมีการเปลี่ยนแปลงเหลือ 18 กลุ่ม นี่คือเรื่อง OSM ก็มีทุกกลุ่มจังหวัด

ผมได้เดินทางไปตรวจราชการหลายจังหวัด ได้ไปเยี่ยม OSM ของหลายกลุ่มจังหวัดพบว่า มีการจัดสถานที่เครื่องไม้เครื่องมือพอสมควร และที่สมบูรณ์คือกลุ่มภาคกลางที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ถ้าใครสนใจก็ไปดูได้ ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดได้ทำห้องไว้อย่างดี ทั้ง 4 จังหวัดก็ร่วมกันสนับสนุนเครื่องมือ แล้วก็จ้างเด็กปริญญาตรี ปริญญาโททำงานในสำนักงาน OSM

ประเด็นที่ 5 กลุ่มภารกิจที่พบรับผิดชอบ

อยากฝากเรื่องที่ผมรับผิดชอบในกลุ่มภารกิจเรื่องการพัฒนาชุมชน และการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในปีนี้นั้นเรื่องการพัฒนาชุมชน



คิดว่าท่านคงได้ดูแลพัฒนาชุมชนจังหวัด การจัดเก็บข้อมูล จปฐ. กชช. 2 ค
ขอให้เอาจริงเอาจัง โดยเฉพาะ จปฐ. ไม่ใช่การเก็บข้อมูลแบบปกติ เพราะ
จปฐ. เป็นกลไกในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับประชาชน

ถ้าใครอายุมากพอคงจะจำโครงการโคราชพัฒนาได้ สมัยปี พ.ศ.
2528 มีครู ก. ครู ข. แล้วก็ให้ครู ก. ครู ข. ไปพบกับครัวเรือน แล้วก็ให้
ความรู้กับครัวเรือนว่า 32 ตัวชีวิตของ จปฐ. นั้นหมายความว่าอย่างไร
ถ้าถามว่าทำไมต้องชั่งน้ำหนักเด็กแรกเกิด ตัวชีวิต จปฐ. เป็นตัวชีวิตที่
พยายามให้ชาวบ้านเข้าใจในคุณภาพชีวิตของเขา น้ำหนักเด็กแรกเกิดต่ำ
กว่า 2,500 กรัม หมายความว่า มารดาระหว่างตั้งครรภ์ได้รับสารอาหาร
ไม่ครบถ้วน เรื่องพวกนี้ไม่ค่อยมีใครรู้ ตัวนี้คือกลไกในการทำให้ชาวบ้าน
ได้รู้ว่าคุณภาพชีวิตของตัวเองเป็นอย่างไร เป็นการใช้ตัวชีวิต ตอนนี้มี 42
ตัว เดิมมี 32 ตัว ซึ่งแต่ละตัวต้องสร้างความเข้าใจให้กับประชาชน

โครงการอาสาสมัครพัฒนาประชาธิปไตย (อสพ.) ผมเป็นประธาน
คณะกรรมการขับเคลื่อน ขณะนี้เราตั้งเป้าหมายไว้ 15 ล้าน แต่มีจริงๆ 18
ล้าน แต่ต้องยอมรับว่า 18 ล้านนี้มีแต่ปริมาณไม่มีคุณภาพ วัตถุประสงค์
จริงๆ ต้องการให้ อสพ. ได้เข้าใจในเรื่องของการปกครองระบอบประชา-
ธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมืองไทยมีการปกครอง



ระบอบประชาธิปไตยก็จริง แต่ไม่ใช่เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตก เรายังมีต่อด้วยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งไม่เหมือนการปกครองของตะวันตก แต่ขณะนี้ไม่รู้ว่าจะใช้คำว่าอะไร มันหลงทาง

เมื่อพูดถึงประชาธิปไตยก็พูดถึงการเลือกตั้ง เรียกร้องการเลือกตั้ง แต่ถ้าใครศึกษาดีๆ การเลือกตั้งสหประชาชาติกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ 6 ประการที่จะเป็นการเลือกตั้ง ซึ่งในประเทศไทยการเลือกตั้งที่ผ่านมาไม่เข้าหลักเกณฑ์สักประการเดียว แล้วจะเรียกว่าการเลือกตั้งหรือไม่ และการเลือกตั้งในวันที่ 23 ธันวาคม 2550 ถ้านำหลักเกณฑ์ของสหประชาชาติมาจับก็คงไม่เข้าหลักเกณฑ์ของสหประชาชาติ แต่ประชาธิปไตยของไทยเป็นประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มันเหนือกว่าการเลือกตั้ง ถ้าทุกอย่างพร้อมการเลือกตั้งก็เป็นกลไกที่สำคัญของประชาธิปไตย ซึ่ง อสพ. ตั้งมาเพื่อป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียง แต่ในต่างประเทศไม่ต้องมีอย่างนี้ เพราะทุกคนรู้บทบาทหน้าที่ของตัวเอง ตอนนี้ก็กำลังจะมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีกันอยู่ อย่างนี้เป็นต้น

ขอฝากท่านรองผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ด้วยว่า อสพ. ให้พยายามเสริมคุณภาพ เรามีเวลาอีกเดือนกว่าๆ ก่อนจะถึงการเลือกตั้ง และก็คงไม่จบที่การเลือกตั้ง การส่งเสริมการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย



อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข คงต้องทำตลอดไป อยากรู้เรื่อง
นี้ได้อีกเรื่องหนึ่ง เพราะ อสพ. ดำเนินการโดย 3 กรมหลักคือ กรมการ
ปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ท้องถิ่น

เรื่องท้องถิ่น ผมมีความเป็นห่วงอยู่อย่างหนึ่ง ถึงแม้ท่านอาจจะ
ไม่ได้รับผิดชอบฝ่ายปกครอง ขณะนี้ปรากฏว่ามีการขอยกฐานะจากองค์การ
บริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลจำนวนมาก แล้วที่น่าเป็นห่วงมีอยู่ 2 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 จากองค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจุบันเขาไม่ยก
เป็นเทศบาลตำบลแล้ว ทหลายแห่งขอยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง และ
จังหวัดก็นับสนุนมาอย่างเต็มที่

ประเด็นที่ 2 ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 การยก
ฐานะเป็นเทศบาลต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและจะต้องมีแผนที่แนบ
ท้าย วัตถุประสงค์ของท้องถิ่นก็คือ ต้องการให้ประชาชนดูแลกันเองในพื้นที่
ที่มีประชาชนหนาแน่นพอสมควร และมีรายได้เป็นของตนเอง หรือเป็นที่



ตั้งของที่ว่ากำเภอ เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด ถึงให้มีเทศบาล ซึ่งเมื่อก่อนที่ว่ากำเภอเป็นสุขาภิบาล แต่ตอนนี้มีไม่มีแล้วจะเป็นเทศบาล ตำบลหมดแล้ว ถึงให้มีแผนที่แนบท้ายเพื่อกำหนดขีดวงว่าเขตเทศบาลแค่ ไทน

สิ่งที่น่าสนใจคือ เมื่อขอยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเทศบาล หลายคนลืมนพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่กำหนดให้มีพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลคลุม ทั้งตำบล แต่เมื่อขอยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล เขาก็ใช้พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเดิมที่คลุมทั้งตำบลมาเป็นเทศบาล

ท่านรองผู้ว่าราชการจังหวัดลองคิดดู ถ้าเราเอาจิกซอร์มาต่อกัน ตำบล 7,000 กว่าตำบล ถ้ายกฐานะเป็นเทศบาลหรือเมืองหมด ก็จะกลายเป็นรัฐแต่ละรัฐ 7,000 กว่ารัฐ และที่รัฐธรรมนูญมาตรา 1 กำหนดว่า ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ มันจะไม่จริงเสียแล้ว และพวกเราไม่รู้ตัว รัชกาลที่ 5 ท่านตั้งท้องถิ่นแห่งแรกคือ สุขาภิบาลท่าฉลอม ก็ชัดเจนว่าต้องเป็นพื้นที่ที่มีประชาชนหนาแน่น มีรายได้พอสมควร แต่พระราชบัญญัติเทศบาล 2496 กำหนดหลวมๆว่าเทศบาลเมือง มีประชากรเพียง 10,000 คน ก็สามารถยกฐานะได้แล้ว และเงื่อนไขอย่างอื่นก็ไม่มี ผลกระทบมีมากถ้าเราไม่ได้มองให้ลึก



ผมไปเกาะสมุยก็มีปัญหาว่า เกาะสมุยเป็นเขตเทศบาลทั้งเกาะ และกำลังยกฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลนคร ปัญหาเกิดขึ้นคือ ถ้าเป็นเทศบาลนครทั้งเกาะ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่มี ซึ่งตอนนี้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กำลังขอให้แก้กฎหมายว่า ไม่ชัดเจนที่จะเป็นเทศบาลนครแต่ขอให้ยังคงมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และถ้าต่อไปเป็นเทศบาลทั้งประเทศ เนื้อที่ครบทั้งประเทศ แล้วภูมิภาคจะไปอยู่ที่ไหน ตอนนี้แต่ละวันผมต้องเจอเรื่องขอยกฐานะเป็นเทศบาลอยู่เกือบทุกวัน ไม่ใช่เราหวง แต่อย่าลืมว่าเราไม่พร้อม และระบบของประเทศไทยยังเป็นรัฐเดี่ยว ไม่ใช่มลรัฐ

เมื่อดูรายได้เราจะเห็นว่าเทศบาลแต่ละเทศบาลรายได้ที่จัดเก็บเองหรือรายได้ที่รัฐแบ่งให้ไม่พอ ต้องอาศัยเงินอุดหนุนทั้งนั้น แล้วถ้าไม่แก้กฎหมายพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจปี 2549 กำหนดว่า ต้องแบ่งให้ท้องถิ่นร้อยละ 35 ถ้าแบ่งไปแล้วพวกเราสบายคือมีแต่เงินเดือนไม่มีงานทำ เพราะเงินเดือนข้าราชการ สวัสดิการต่างๆ กินไปร้อยละ 50 ถ้าแบ่งให้ท้องถิ่นอีกร้อยละ 35 เป็นร้อยละ 85 เหลืออีกร้อยละ 15 ใช้หนี้เงินกู้ เพราะฉะนั้น รัฐบาลปฏิบัติเลยเข้ามาแก้กฎหมายฉบับนี้ ให้บอกว่าไม่น้อยกว่าร้อยละ 22 ปีกลายก็ร้อยละ 22.4 ยังพอมีอากาศหายใจ

เพราะฉะนั้น ท้องถิ่นจริงๆ แล้วเขาต้องช่วยตัวเองได้ แล้วประกาศ
คลุมทั้งตำบล ยังมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาคุมอีก ก็ฝากท่านรองผู้ว่า
ราชการจังหวัดช่วยดูด้วย เราก็คงไม่อยากขัดแย้งกัน กระทรวงก็สั่งให้
จังหวัดดำเนินการอย่างนี้ เช่น สร้างซุ้มเฉลิมพระเกียรติ แต่ขมวดท้ายทุก
ทีให้ของงบประมาณจากท้องถิ่น เมื่อก่อนรณผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่า
ราชการจังหวัดก็ขอยืมจากเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำอะไร
ก็ต้องยอม ไม่กล้าขัดเขา ตามหลักการปกครอง **ท้องถิ่นในรูปของรัฐเดี่ยว**
หลักการรวมอำนาจยังเป็นหลักสำคัญ การกระจายอำนาจกระจายได้ แต่
กระจายในพื้นที่ที่เขาช่วยตัวเองได้ ที่เกี่ยวข้องกับปากท้อง ทุกข์สุขของ
ประชาชน

เราจะเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ถ้าในพระราชบัญญัติ
เทศบาลก็ดี พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ดี พระราชบัญญัติ
องค์การบริหารส่วนตำบลก็ดี มีประมาณ 8 - 9 ประการ แต่เมื่อไปดูกฎหมาย
แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ จะกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด
องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล มีอำนาจหน้าที่ 43 ประการ รวมทั้ง



การรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในทรัพย์สิน เพราะฉะนั้น จากกฎหมายฉบับนี้ครูจะต้องถ่ายโอน แต่ก็ยังถ่ายโอนไม่สำเร็จ ปีนี้สถานีอนามัยต่อไปก็สถานีตำรวจ

เมื่อผมมารับผิดชอบภารกิจนี้ก็เป็นที่หวังว่าระบบการปกครองเรากำลังเบลอลงและก็ได้คิดถึงหลัก ถ้าจะเอาอย่างนั้นจริงๆ ก็เปลี่ยน เราไม่ใช่รัฐเดี่ยวเป็นมลรัฐไปเลย ถ้าอย่างนั้นก็ทำตามระบบของ Federal Stage เพราะระบบ Federal Stage แต่ละรัฐแบ่งอำนาจให้รัฐบาลกลาง อย่างสหรัฐอเมริกาแบ่งให้ 5 อำนาจ เรื่องการป้องกันประเทศ การเงินการคลัง การต่างประเทศ การสาธารณสุข การไปรษณีย์ แต่ระบบรัฐเดี่ยวรวมอำนาจรัฐบาลกลางแบ่งและกระจายอำนาจ แบ่งให้ภูมิภาค กระจายอำนาจให้ท้องถิ่น เราต้องยึดหลักเราไม่ได้หวัง แต่ถ้าจะเอาอย่างไรก็ต้องเอา ถ้าใครสนใจก็ไปอ่านหนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 26 ตุลาคม 2550 เขียนโดยท่านอดีตรัฐมนตรีว่าการจังหวัดปัตตานี ท่านวิจิตร สุระกุล พูดถึงเรื่องนี้บอกว่าประเทศไทยเป็น Double Standard อ่านแล้วจะเกิดความเข้าใจ ซึ่งตรงกับที่ผมได้มองการเมืองการปกครองประเทศไทยปัจจุบันนี้ไม่รู้ว่าจะใช้ระบบไหน





กระทรวงต้องเป็นพี่เลี้ยงให้ส่วนภูมิภาค

ผมขอฝากว่า ท่านเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัด ต่อไปก็จะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดก็นึกถึงกระทรวง แล้วก็คิดว่ากระทรวงต้อง Backup มีอะไรไม่ต้องโดดเดี่ยวหรือคิดตัดสินใจเอง อย่างผมถ้ามีอะไรในส่วนภาคราชการที่ที่ผมรับผิดชอบอยู่ ปรึกษากันได้ โดยเฉพาะท้องถิ่นตอนนี้มีเรื่องร้องเรียนอยู่ 5,000 กว่าเรื่อง แล้วก็จังหวัดขอหาหรือมายังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แล้วมักไม่ได้รับคำตอบ ตอนนี้ท่านรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (มท.3) ท่านสั่งให้ตอบข้อหาหรือทุกข้อ อย่างรวดเร็ว มีบางจังหวัดหาหรือเรื่องการแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาไม่ตอบ ต้องสั่งให้ตอบ

ในรูปแบบการปกครองที่มีส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนกลางต้องเป็น Backup หรือเป็นที่เลี้ยงให้ส่วนภูมิภาค ไม่ใช่ปล่อยให้ส่วนภูมิภาคไปแก้ปัญหาเอง ขอขอบคุณ ขอให้ประสบความสำเร็จในตำแหน่งหน้าที่ราชการใหม่ ขอให้เป็นที่กำลังสำคัญให้กับกระทรวง มหาดไทยและสถาบันการปกครองของเรา เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชน ขอขอบคุณมากครับ