

กระจายอำนาจสู่ปวงชน



- เลือกตั้งผู้ว่าฯ ถึงเวลาหรือยัง
- ไทยพร้อมหรือยังต่อการเลือกตั้งผู้ว่าฯ
- ทักษะคึกฤทธิ์ต่อการเลือกตั้งผู้ว่าฯ
- เลือกตั้งหรือแต่งตั้งดี
- เจ้าเมือง : ผู้ว่าราชการจังหวัด

เขาศักดิ์สิทธิ์

ฉบับพิเศษ



คำนำ

ในการปกครองประเทศ จำเป็นต้องมีการจัดระเบียบการบริหารราชการให้เหมาะสม เพื่อนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บังเกิดผล และก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน ซึ่งโดยทั่วไปการจัดระเบียบบริหารราชการจะมีด้วยกัน 3 หลักการ ได้แก่ หลักการรวมอำนาจ หมายถึงการรวมอำนาจไว้ที่หน่วยการปกครองส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ หลักการแบ่งอำนาจ หมายถึง การแบ่งมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางเรื่องให้เขตการปกครอง เช่น จังหวัด อำเภอ โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางเป็นผู้ปฏิบัติ ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของส่วนกลาง และหลักการสุดท้ายคือหลักการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางมอบหมายอำนาจหน้าที่บางส่วนให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งไปทำหน้าที่แทน โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง

การจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศจะต้องผสมผสานหลักการทั้ง 3 ให้สอดคล้องกัน ซึ่งจะมีลักษณะอย่างไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ความเป็นมาทางด้านการปกครอง ทั้งนี้เพราะหลักการทั้ง 3 ล้วนแต่มีข้อเด่นข้อด้อยแตกต่างกัน

สำหรับประเทศไทยนั้น นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เมื่อ พ.ศ.2475 รัฐบาลได้เลือกที่จะนำหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทั้งสามหลักนี้มาผสมผสานกันเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนมากที่สุด กล่าวคือ ได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละส่วนต่างก็มีความจำเป็นและมีบทบาทในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ และตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาก็ได้มีการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินให้เหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลง โดยยึดหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทั้งสามหลักนี้ควบคู่กันมาโดยตลอด

สำหรับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งจัดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจนั้น แม้ว่าส่วนใหญ่จะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น คือ ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง มีบทบาทในการพัฒนาความเจริญของท้องถิ่นได้ตรงกับสภาพปัญหาและความต้องการของตน แต่การปกครองท้องถิ่นของไทยก็ยังมีปัญหาอุปสรรคบางประการ เช่น ปัญหาด้านรายได้และกำลังคน ปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลทุกสมัยต่างก็พยายามหาทางปรับปรุงให้เหมาะสมอยู่เสมอ

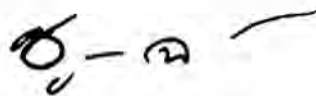
ในปัจจุบันรัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย มีนโยบายที่ชัดเจนที่จะกระจายอำนาจการเมือง การปกครองให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจการปกครองและการบริหารราชการให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง มีอำนาจในการปกครองตนเองตลอดจนร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาความเจริญก้าวหน้าให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งแนวทางในการ

อธิบดีกรมวังสภานุเขต

กระจายอำนาจในเบื้องต้นนี้คือ การปรับปรุงรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกระดับมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และปรับปรุงอำนาจหน้าที่ ตลอดจนประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถเป็นกลไกในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง โดยในการนี้ รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่พิจารณาแนวทางดำเนินการในเรื่องนี้ ซึ่งผลงานของคณะกรรมการ ฯ ชุดนี้จะเป็นรูปของร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกระดับ เช่น ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ประชาชนในตำบล หมู่บ้าน มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น และร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเสนอให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการปรับปรุงการกระจายอำนาจจะเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของสาธารณชน แต่ก็ยังมีประชาชนอีกจำนวนไม่น้อยที่ยังขาดโอกาสในการรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร และบางส่วนอาจเกิดความสับสนว่ารูปแบบการบริหารประเทศจะดำเนินไปในทิศทางใด ตลอดจนไม่เข้าใจถึงด้านนโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาลในเรื่องการกระจายอำนาจ กรมการปกครองจึงได้จัดพิมพ์หนังสือเรื่อง "การกระจายอำนาจสู่ปวงชน" ซึ่งรวบรวมบทความของนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ โดยมุ่งหวังที่จะให้หนังสือเล่มนี้เป็นสื่อในการสร้างความรู้ ความเข้าใจ ในเรื่องหลักการบริหารประเทศ ตลอดจนแนวทางการกระจายอำนาจ ทั้งในแง่ของหลักวิชาการ ทิศทาง การดำเนินการของรัฐบาล ตลอดจนข้อดีข้อด้อยของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ให้แก่ผู้ที่สนใจและแก่ประชาชนทั่วไป

เทศบาลฉบับพิเศษนี้ สำเร็จได้ก็ด้วยความร่วมมือและสนับสนุนจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการให้โอวาทชี้แจงนโยบายและแนวทางปฏิบัติราชการในโอกาสต่าง ๆ รวมถึงการแถลงข่าวหรือให้สัมภาษณ์ทางสื่อมวลชนเกี่ยวกับเรื่องนี้ของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมาธิการปกครองของวุฒิสภา คณะกรรมาธิการปกครองของสภาผู้แทนราษฎร และปลัดกระทรวงมหาดไทย ทำให้ได้แนวความคิดนำมาประมวลบทความรวมเล่มได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการที่อนุญาตให้นำบทความหรือข้อเขียนอันทรงคุณค่ามาตีพิมพ์ กรมการปกครองจึงขอขอบพระคุณไว้ ณ โอกาสนี้ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องและสนใจในเรื่องของการกระจายอำนาจ และหวังว่าทุกท่านคงจะช่วยกันเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร และแนวคิดที่ได้รับจากหนังสือเล่มนี้ให้สาธารณชนทราบต่อไป



(นายชวน หลีกภัย)
อธิบดีกรมการปกครอง

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
1. คำนำ	
2. การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นในปัจจุบัน ...รศ.ประทีป คณาภิสิท ภาควิชาการ การปกครองปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	1
3. การปรับปรุงหน่วยการปกครองท้องถิ่น ...คณะกรรมการปรับปรุงการบริหารการปกครองท้องถิ่น	8
4. แนวทางการกระจายอำนาจการปกครอง ...พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	12
5. การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ...ชูวงศ์ ฉายะบุตร อธิบดีกรมการปกครอง	30
6. เลือกตั้งผู้ว่าฯ ถึงเวลาหรือยัง ...ชูวงศ์ ฉายะบุตร อธิบดีกรมการปกครอง	48
7. เจ้าเมือง : ผู้ว่าราชการจังหวัด ...สุวิทย์ ยิ่งวรพันธ์	64
8. ทศนะต่อการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ตอนที่ 1-3 ...พล.ต.ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช	67
9. เลือกตั้งหรือแต่งตั้งดี ...เทศา	74
10. ประเทศไทยพร้อมหรือยังสำหรับการกระจายอำนาจ ...ไพฑูรย์ บุญวัฒน์ รองอธิบดีกรมการปกครอง	76
11. การเลือก ผวจ. นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมทาบล : ความสับสนของใคร? ...ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ อธิการบดีกรมการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น	84
12. สมทาบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ...ผดุง ตระกูลดิษฐ์ ผู้อำนวยการส่วนการบริหารงานบุคคล สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	94
13. องค์การบริหารส่วนจังหวัด : การกระจายอำนาจทางการปกครองและการบริหาร ...ปรีชา กมลบุตร ผู้อำนวยการส่วนพัฒนาโครงสร้างและระบบงาน สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	98

- | | |
|---|-----|
| 14. การพัฒนาระบบประชาธิปไตย
...ศ.ดร.ลิขิต อธิวเวคิน คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ | 105 |
| 15. ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น
...วิจิตร วิชัยสาร ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน | 113 |
| 16. การกระจายอำนาจ : หลักการและองค์ประกอบที่น่าพิจารณา
...รศ.ประหยัด หงษ์ทองคำ คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย | 122 |
-

การกระจายอำนาจการปกครอง สู่ท้องถิ่นในปัจจุบัน

รศ.ประทาน คงฤทธิศึกษากร

กรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรรมการวิจัยและพัฒนาของรัฐสภา

การปรับปรุงโครงสร้างและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทย ขณะนี้ได้มีการอภิปรายวิพากษ์วิจารณ์กันมาก และขณะเดียวกันรัฐบาลโดย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้นมาอยู่ในปัจจุบัน

การปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองตนเองของไทย เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล ตลอดจนหน่วยการปกครองพิเศษกรุงเทพมหานครและพัทยาที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นนั้น นับว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์และนโยบายของรัฐบาลที่จะให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง ตามวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และนอกจากนั้นยังเป็นไปตามทฤษฎีหรือแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการปกครอง (Decentralization)

อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจทางการปกครองนี้ หมายถึงการที่รัฐบาลกลางมอบหมายอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) อย่างหนึ่ง ไปให้เขตภูมิภาคต่าง ๆ จัดตั้งเป็นหน่วยการปกครองลงไปทำหน้าที่แทนรัฐบาลกลาง วิธีการนี้ย่อมเป็นผลดีในข้อที่ว่าช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางลงได้ และการบริหาร หรือการจัดการให้บริการ (Service) แก่ประชาชนในเขตท้องที่ หรือภูมิภาคเหล่านี้ จะเป็นไปได้ในลักษณะของความสะดวกรวดเร็ว และตอบสนองต่อความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้เป็นอย่างดี และการกระจายอำนาจการปกครองดังกล่าวนี้ จะต้องเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจทั้งในทางการเมือง (Political Decentralization) และการกระจายอำนาจในทางการบริหาร (Administrative Decentralization) กล่าวคือ ต้องทำให้รูปการปกครองท้องถิ่นเป็นไปในรูปของระบบการเมือง (Politics) ท้องถิ่นนั้นจะต้องมีการเลือกตั้ง (Election) และเป็น การเลือกตั้งทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ คือฝ่ายสภา และฝ่ายบริหาร มีการบริหารโดยการควบคุมของสภา การดำเนินงานของสภาต้องเป็นไปตามหลักการถือเสียงข้างมาก (Majority) สภาจะต้องมีอำนาจในการตั้งกระทู้ถาม การเสนอแนะการพิจารณา ร่างกฎหมาย หรือข้อบัญญัติอื่น ๆ ตลอดจนอำนาจในการที่จะเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้

ในส่วนอำนาจการบริหาร (Administrative Power) นั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้ มีการจัดทำงบประมาณ (Budget) ของตนเอง ตลอดจนมีอำนาจในการตัดสินใจ (Decision-Making) ที่จะดำเนินการให้ท้องถิ่นของตนบังเกิดความเจริญไปได้ ทั้งนี้โดยไม่ขัดต่อนโยบายหรือผลประโยชน์ของรัฐบาลกลาง

อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจทางการปกครองนี้ ในบางครั้งรัฐบาลกลางอาจจะต้องสงวนอำนาจไว้ไม่ว่าจะด้วยนโยบาย หรือความจำเป็น ความเหมาะสม อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็ย่อมมีวิธีที่จะไม่กระจายอำนาจไปให้เต็มรูปดังที่กล่าวมาแล้วได้ และก็เป็นที่ถูกวิธีหรือแนวความคิดเช่นเดียวกัน คือ รัฐบาลกลางอาจจะใช้วิธีการแบ่งอำนาจทางการปกครอง (Deconcentration) เท่านั้น ซึ่งการแบ่งอำนาจทางการปกครองดังกล่าวนี้ ก็นับว่าเป็นวิธีการอย่างหนึ่งของการกระจายอำนาจ (Decentralization) นั่นเอง

หลักการสำคัญของการแบ่งอำนาจทางการปกครองนี้ มีข้อพิจารณา คือ

1. รัฐมุ่งประสงค์ที่จะให้มีหน่วยปฏิบัติในภูมิภาค (Field office) เกิดขึ้น เป็นการแบ่งเบामาระและเป็นหูเป็นตาของรัฐบาลกลาง
2. การบริหารงานต่าง ๆ เป็นไปตามนโยบาย (Policy) หรืออำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายบางประการที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ แต่อำนาจวินิจฉัยเด็ดขาด (Final Decision) ยังเป็นของรัฐบาลกลางอยู่
3. เจ้าหน้าที่มีฐานะเป็นข้าราชการ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง และสภาพของข้าราชการเหล่านี้ก็อยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลอันเดียวกันของรัฐ
4. การบริหารงานในเขตภูมิภาคต่าง ๆ หรือหน่วยงานภูมิภาค จะบริหารงานไปได้โดยกำลังงบประมาณซึ่งได้รับและกำหนดให้โดยรัฐบาลกลาง

เมื่อพิจารณาตามหลักการดังกล่าวนี้แล้ว ลักษณะของการแบ่งอำนาจทางการปกครองดังกล่าวก็ได้แก่ ระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือรูปการปกครองระดับจังหวัด อำเภอ นั่นเอง

สรุปได้ว่าการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นผลเนื่องมาจากทฤษฎีและแนวคิดของการกระจายอำนาจทางการปกครอง แต่รัฐก็อาจทำได้ทั้งในรูปการแบ่งอำนาจ แต่ถ้าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงทั้งในทางการเมืองและการบริหาร ก็เกิดเป็นระบบการปกครองคือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองตนเองนั่นเอง

บทความนี้ผู้เขียนจะกล่าวเฉพาะเรื่องการปกครองตนเอง หรือการปกครองและการบริหารงานส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะแสดงความเห็นในการปรับปรุงโครงสร้างหรือรูปแบบเป็นสำคัญเท่านั้น และรูปแบบต่าง ๆ ของการปกครองท้องถิ่น ตามนัยของการกระจายอำนาจทางการเมืองและการบริหารเท่าที่ปฏิบัติอยู่ทุกวันนี้เห็นจะได้แก่

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. สุขาภิบาล และ
4. หน่วยการปกครองพิเศษกรุงเทพมหานครและการปกครองเมืองพัทยา

อนึ่ง ในอนาคตควรจะมีองค์การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นอีกรูปหนึ่งคือ องค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลนิตินิติบุคคลและองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรแล้ว และกำลังอยู่ในขั้นแปรญัตติ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2498 ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ทั้งนี้โดยที่หัวหน้ารัฐบาลในขณะนั้น คือ ฯพณฯ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาเห็นว่าการปกครองทุกระดับควรจะให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ตามวิถีทางระบอบประชาธิปไตย จึงได้สั่งการให้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นทุกจังหวัด หมายความว่าทุกจังหวัดเป็นสภาพของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์ประกอบอันสำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ฝ่ายบริหารได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และโดยนัยนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องทำหน้าที่ทั้งเป็นตัวแทนของส่วนกลาง และต้องเป็นตัวแทนของท้องถิ่นอีกด้วย นอกจากนี้ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สมาชิกสภาจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกสภาจังหวัดจำนวนอย่างน้อย 18 คน อย่างมากไม่เกิน 36 คน ทั้งนี้ถือหลักว่าจังหวัดใดประชากรไม่เกิน 2 แสนคน มีสมาชิกได้ 18 คน จังหวัดใดมีประชากรเกิน 2 แสนคน แต่ไม่เกิน 5 แสนคน มีสมาชิกได้ 24 คน จังหวัดใดมีประชากรเกิน 5 แสนคน แต่ไม่เกิน 1 ล้านคน มีสมาชิกได้ 30 คน และจังหวัดใดมีประชากรเกิน 1 ล้านคนขึ้นไปมีสมาชิกได้ 36 คน

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น จะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาจังหวัดมีหน้าที่สำคัญ คือ

1. หน้าที่ในการตราข้อบัญญัติจังหวัด ซึ่งหน้าที่ครอบคลุมถึง การเสนอและการพิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัด
2. หน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งกระทำได้โดย
 - ก. การเป็นกรรมการสภาจังหวัด
 - ข. การตั้งกระทู้ถาม
 - ค. การสอบถามข้อเท็จจริง

บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาจังหวัดนี้มีความสำคัญมาก เพราะจะเป็นผลสะท้อนให้เห็นถึงกิจกรรมของประชาชน ในการมีส่วนร่วมการปกครองระดับท้องถิ่น ฉะนั้นหากสมาชิกสภาจังหวัดได้ตั้งกระทู้ถามอยู่เป็นเนืองนิตย์แล้ว ก็จะมีผลให้ฝ่ายบริหารต้องคอยระมัดระวังตัวอยู่บ้างตามสมควร เพราะนอกจากนั้นก็เป็นการแสดงถึงเจตนาหรือความต้องการของประชาชนอีกด้วย

เขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ตามกฎหมายระบุว่าครอบคลุมเขตจังหวัดทั้งหมด ยกเว้นเขตของเทศบาลและสุขาภิบาล ฉะนั้นการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็คงจะได้ก้าวกายเข้าไปในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ยกเว้นแต่จะได้รับข้อตกลงยินยอมจากเทศบาลและสุขาภิบาลนั้น ๆ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดในอนาคตก็จะได้มีการปรับปรุง กล่าวคือผู้ว่าราชการจังหวัดจะถอนตัวออกจาก การเป็นผู้บริหาร และเป็นรูปแบบใหม่คือ ผู้บริหารจะเรียกว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีเสียงข้างมากในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นไปตามแบบรัฐบาลโดยรัฐสภา (Parliamentary Government)

เทศบาล

เทศบาลได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2476 หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี 2475 เพียงเล็กน้อย ทั้งนี้ก็โดยที่รัฐบาลได้มีความคิดริเริ่มที่จะให้ประชาชนได้มีสิทธิมีเสียงในการปกครอง และเพื่อเป็นการฝึกฝนประชาธิปไตยให้กับประชาชนเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตามแนวความคิดในการจัดตั้งเทศบาลนั้น เป็นที่ทราบกันดีว่าเป็นพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่จะให้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทยอยู่แล้ว

องค์ประกอบที่สำคัญของเทศบาล คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาเทศบาล และฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะเทศมนตรี สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกดังนี้ คือ สำหรับเทศบาลตำบลมีสมาชิกได้ 12 คน เทศบาลเมือง มีสมาชิกได้ 18 คน และเทศบาลนครมีสมาชิกได้ 24 คน ทั้งนี้สมาชิกสภาเป็นตำแหน่งที่ต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน หน้าที่ที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสภาเทศบาลนั้น กล่าวโดยเฉพาะหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ คือ การเสนอร่างเทศบัญญัติและการพิจารณาร่างเทศบัญญัติ ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการบริหารได้แก่การตั้งกระทู้ถามการเป็นคณะกรรมการสภา และการเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร

สำหรับฝ่ายบริหารหรือคณะเทศมนตรีนั้น กฎหมายกำหนดให้เทศบาลตำบลประกอบด้วยนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรีอื่นอีก 2 คน เทศบาลเมืองก็เช่นเดียวกัน สำหรับเทศบาลนครให้มีนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรีอื่นอีก 4 คน

แบบของเทศบาลไทยนั้นถือได้ว่าเป็นแบบเดียวกันทุก ๆ เทศบาลทั่วประเทศ กล่าวคือ เรียกว่าแบบคณะเทศมนตรีและสภา ซึ่งการได้มาซึ่งตำแหน่งนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีนั้นเป็นไปทำนองเดียวกับรัฐบาลระบบรัฐสภา (Parliamentary System) กล่าวคือ เมื่อเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเสร็จ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะทำการชาวเสียงสมาชิกว่ากลุ่มใดที่มีเสียงข้างมากในสภาเทศบาล หัวหน้าหรือบุคคลที่กลุ่มนั้นสนับสนุนก็จะได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกเทศมนตรี และบุคคลที่เป็นนายกเทศมนตรีก็จะได้เลือกบุคคลที่เหมาะสมร่วมเป็นคณะเทศมนตรีต่อไป

สุขาภิบาล

สุขาภิบาลนั้น กล่าวได้ว่าเริ่มจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2440 โดยการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯขึ้น และต่อมาก็ได้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมอีก ทั้งนี้นับว่าการจัดตั้งสุขาภิบาลดังกล่าวนี้ เป็นพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ที่ต้องการให้ประชาชนคนไทยได้มีสิทธิมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

กิจการสุขาภิบาลได้หยุดชะงักไปนาน นับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ดังกล่าวแล้ว ต่อมาในปี 2495 ได้มีการริเริ่มกิจการสุขาภิบาลอีกครั้งหนึ่ง โดยพิจารณาท้องถิ่นซึ่งเป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอ กิ่งอำเภอ รวมทั้งชุมชน ตามตำบลต่าง ๆ ที่มีประชากรอยู่หนาแน่น

การปกครองท้องถิ่นสุขาภิบาลนี้ เป็นรูปแบบเดียวกับบรรดารูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยทั้งหลายที่ไม่มีสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ทั้งนี้เพราะระบบสุขาภิบาล มีคณะผู้บริหารเรียกว่าคณะกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งทำหน้าที่ในทางการบริหารและนิติบัญญัติ และคณะกรรมการนี้ประกอบด้วย

1. นายอำเภอท้องที่ ซึ่งเป็นที่ตั้งของสุขาภิบาล เป็นประธาน
2. ปลัดอำเภอ 1 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งให้เป็นกรรมการ
3. กำนันท้องที่ในเขตสุขาภิบาลนั้น
4. ประชาชนซึ่งมาจากการเลือกตั้ง 9 คน

อนึ่ง ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้สุขาภิบาลที่มีรายได้เกินกว่า 5 ล้านบาท ให้นายอำเภอถอนตัวจากตำแหน่งประธานกรรมการสุขาภิบาลไปเป็นที่ปรึกษา และให้กรรมการที่มาจากการเลือกตั้งเลือกกันขึ้น 1 คน เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล ทั้งนี้กฎหมายต้องการให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้สุขาภิบาลที่มีรายได้เกิน 12 ล้านบาทขึ้นไปมีโอกาสได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และแนวโน้มก็จะมีการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลมากขึ้น

กรุงเทพมหานคร

การปกครองกรุงเทพมหานครปัจจุบันนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งระบุว่า การปกครองกรุงเทพมหานคร เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปพิเศษ กล่าวคือ "ให้กรุงเทพมหานครเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น"

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของกรุงเทพมหานครแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดให้องค์การกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย

1. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
2. สภากรุงเทพมหานคร

จะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารคือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้กรุงเทพมหานคร มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และให้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้อีกสี่คน เป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย

ในส่วนที่เกี่ยวกับสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัตินั้น สภากรุงเทพมหานครประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครให้ถือเกณฑ์จำนวนราษฎรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่กระทรวงมหาดไทยประกาศครั้งสุดท้ายก่อนวันประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร โดยถือจำนวนราษฎร 1 แสนคนต่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร 1 คน เศษของหนึ่งแสนคนถ้าถึง 5 หมื่นคนหรือกว่านั้นให้นับเป็น 1 แสนคน และตามกฎหมายดังกล่าว จำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในปัจจุบันจึงมี 55 คน

อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครก็มีเช่นเดียวกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติ คือมีอำนาจเกี่ยวกับ

1. อำนาจในทางนิติบัญญัติ กล่าวคืออำนาจในการริเริ่มเสนอข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และอำนาจในการพิจารณาข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

2. อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารซึ่งประกอบด้วย

ก. การตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร

ข. การเป็นคณะกรรมการของสภา

ค. การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

อนึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้เมืองคึกซ์ขึ้นอีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งเรียกว่าสภาเขต โดยกำหนดให้มีสมาชิกสภาเขตซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในเขตหนึ่ง ๆ อย่างน้อยเขตละ 7 คน เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำ คำปรึกษาแก่ผู้อำนวยการเขต

เมืองพัทยา

เมืองพัทยาเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้รับการจัดตั้งในปี 2521 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ทั้งนี้เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้พัทยาเป็นหน่วยการปกครองตนเองเพื่อสิทธิของพัทยาคือจะจัดเก็บรายได้ หรือดำเนินกิจการเพื่อความเจริญ ความมีระเบียบเรียบร้อยของเมืองพัทยาเองก็นับว่าเป็นเจตนารมณ์ที่ดีของรัฐบาลในการกระจายอำนาจทางการปกครอง

องค์การปกครองเมืองพัทยารเรียกว่า เมืองพัทยา มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นการบริหารส่วนท้องถิ่น และการบริหารเมืองพัทยาประกอบด้วย

1. สภาเมืองพัทยา

2. ปลัดเมืองพัทยา

สภาเมืองพัทยาประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน 9 คน เรียกว่าสมาชิกประเภทที่ 1 และสมาชิกประเภทที่ 2 ได้แก่สมาชิกซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง 8 คน และในการนี้ประธานสภาเมืองพัทยา ซึ่งได้รับเลือกจากสมาชิกสภาเมืองพัทยา มีฐานะและตำแหน่งเรียกว่านายกเมืองพัทยา ซึ่งทั้งนี้นายกเมืองพัทยาก็คจะเป็นผู้ทำหน้าที่เช่นเดียวกับประธานสภาเมืองพัทยา ตลอดจนเป็นผู้นำหรือผู้แทนเมืองพัทยาในงานหรือพิธีการต่าง ๆ ด้วย

สำหรับฝ่ายบริหารราชการเมืองพัทยานั้น กฎหมายกำหนดให้ปลัดเมืองพัทยาคือผู้บริหารราชการรับผิดชอบกิจการประจำของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบายของสภาเมืองพัทยา และตามกฎหมาย การแต่งตั้งปลัดเมืองพัทยานั้นให้นายกเมืองพัทยาเสนอชื่อผู้ซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยาย่างน้อย 2 คน แต่ไม่เกิน 3 คน เพื่อให้สภาเมืองพัทยาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเป็นปลัดเมืองพัทยา

สำหรับรูปแบบองค์การปกครองเมืองพัทยาดังกล่าวนี้ ดูจากกฎหมายที่กำหนดจะเห็นได้ว่ามีลักษณะเป็นแบบ ผู้อำนวยการหรือผู้จัดการ ซึ่งพอจะเทียบได้คล้าย ๆ กับระบบผู้จัดการนคร (City Manager) ของเทศบาลในสหรัฐอเมริกา

อนึ่ง โครงสร้างรูปแบบเมืองพัทยานั้น ในอนาคตคงจะเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งคงจะใช้รูปแบบเดียวกัน กรุงเทพมหานครหรือเทศบาลต่าง ๆ คือ ให้อำนาจบริหารมาจากสมาชิกสภาเมืองพัทยาซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยอาจจะให้มาจากสมาชิกสภาเมืองพัทยานที่มีเสียงข้างมากในระดับรัฐบาลโดยรัฐสภา และได้กำหนดให้สมาชิกสภาเมืองพัทยาต่อไป คงมีประเภทเดียว

ตามที่ได้กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยนั้น ในปัจจุบันคงมีหน่วยการปกครองต่าง ๆ ดังนี้คือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. สุขาภิบาลและ
4. การปกครองกรุงเทพมหานครและการปกครองเมืองพัทยา

อนึ่ง ในอนาคตก็คงจะมีองค์การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นตามมา คือ สภาตำบลนิติบุคคลและองค์การบริหารส่วนตำบล ดังได้กล่าวมาแล้ว

การปรับปรุงหน่วยการปกครองท้องถิ่น

คณะกรรมการปรับปรุงการบริหารการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยราชการปกครองที่รัฐบาลกระจายอำนาจการปกครอง การบริหารให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตัดสินใจแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตน รวมทั้งพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนด แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ซึ่งปัจจุบันได้มีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น 5 รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไปที่มีอยู่ทั่วประเทศ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและสุขาภิบาล รวมทั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งแต่ละรูปแบบจะมีกฎหมายกำหนดวิธีการบริหารเป็นของตนเองแตกต่างกัน ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น เช่น นายกเทศมนตรี เป็นหัวหน้าผู้บริหารของเทศบาล นายกเมืองพัทยา เป็นหัวหน้าผู้บริหารของเมืองพัทยา หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็เป็นหัวหน้าผู้บริหารของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีสถานภาพเช่นเดียวกัน

1. นโยบายรัฐบาลในเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น

รัฐบาลชุดปัจจุบันของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 21-22 ตุลาคม 2535 โดยมีส่วนเกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ ดังนี้

"ข้อ 1.10 กระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น โดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ ตลอดจนเพิ่มบทบาทและอำนาจในการตัดสินใจขององค์กรปกครองท้องถิ่น ให้อำนาจในการกำหนดนโยบายการพัฒนา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม การวางผังเมืองเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย และจะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความคล่องตัวและร่วมแก้ปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ"

"ข้อ 4.15 จัดสรรงบประมาณสนับสนุนภูมิภาคและท้องถิ่น และการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างจริงจัง รวมทั้งสนับสนุนให้รายได้ที่จัดเก็บในท้องถิ่นใดตกเป็นของท้องถิ่นในอัตราที่เหมาะสม"

2. การแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น

รัฐบาลได้ดำเนินการตามนโยบายที่วางไว้ โดยได้ดำเนินการคือ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) ได้มีคำสั่ง สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 262/2535 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2535 แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น โดยมี ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ คณะกรรมการประกอบด้วย นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีประสบการณ์ด้านการปกครองท้องถิ่น รวม 27 ท่าน (ลาออก 1 ท่าน คือ นาย อังฐาน์ ปาณิกบุตร) ให้มีอำนาจและหน้าที่ศึกษาระบบการศึกษาการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันในทุกรูปแบบ เพื่อหาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การคลังและงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล หน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งพิจารณาในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นมีความคล่องตัวและเกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานยิ่งขึ้น และเมื่อคณะกรรมการ ฯ พิจารณาเสร็จแล้ว ให้รายงานเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

3. มติที่ประชุมคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น

คณะกรรมการได้กำหนดนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายการปรับปรุงไว้ 6 ประการ และกำหนดหลักการสำคัญในการปรับปรุงไว้ 6 ด้าน ดังนี้

3.1 นโยบายการปรับปรุงการบริหารการปกครองท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายการปรับปรุงไว้ 6 ประการ คือ

1. ยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคลโดยเร็ว
2. ให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารของท้องถิ่นมีความพร้อมด้านการคลัง
3. ปรับปรุงกฎหมายให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
4. พัฒนาหน่วยการปกครองท้องถิ่นไปสู่รูปเทศบาลทั่วประเทศ
5. พัฒนาเทศบาลให้เป็นศูนย์กลางการพัฒนาด้านสร้างงาน หรือการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนา

คุณภาพชีวิต

6. จัดงบประมาณสนับสนุนท้องถิ่น กระจายอำนาจการบริหารงบประมาณและปรับปรุงรายได้ท้องถิ่นให้เกิดความเป็นธรรม

3.2 หลักการสำคัญในการปรับปรุง 6 ด้าน คือ

1. ด้านโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ปรับปรุงให้ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งของสภาท้องถิ่นในรูปแบบรัฐสภาให้สอดคล้องกับการปกครองประเทศ
2. ด้านอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น พัฒนาขีดความสามารถการจัดการและการบริหารของท้องถิ่น ตลอดจนการกำหนดหน้าที่และให้อำนาจแก่ท้องถิ่นอย่างชัดเจนและเพียงพอ
3. ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน สร้างความเข้าใจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบและรับรู้สิทธิหน้าที่ และภารกิจอันพึงมีของตน
4. ด้านการให้บริการประชาชน ปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะเพื่อแบ่งเบาภาระท้องถิ่น (Privatization)
5. ด้านการคลังท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับรายได้ท้องถิ่น การจัดเก็บภาษีที่เป็นธรรม และการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บ โดยใช้แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน
6. ด้านความสัมพันธ์กับรัฐบาล ควรเป็นไปในลักษณะการส่งเสริมและสนับสนุนด้านเงินอุดหนุน วิชาการ การพัฒนาบุคลากร และกำกับดูแล เพียงเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นและส่วนรวม

3.3 ผลการดำเนินงานที่สำคัญของคณะกรรมการ ฯ ที่ผ่านมา

1. จัดทำร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.... มีสาระสำคัญ คือ

(1) ในส่วนของสภาตำบล

ก. ให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ข. ให้สภาตำบลมีโครงสร้างเป็นรูปคณะกรรมการ ประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทุกหมู่บ้านในเขตตำบล แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎร หมู่บ้านละ 1 คน โดยอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

ค. ให้สภาตำบล มีกำหนดเป็นประธานสภาตำบล และมีรองประธานสภาตำบลคนหนึ่ง ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาตำบล

ง. ให้สภาตำบล มีเลขานุการหนึ่งคนโดยนายอำเภอแต่งตั้งจากข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลหรือจากบุคคลอื่นในตำบลตามมติของสภาตำบล

(2) ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล

ก. ให้สภาตำบล ยกฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนตำบลได้ เมื่อมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ทั้งนี้โดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย

ข. ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างแบ่งเป็นสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กับคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

- สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีสมาชิกประกอบด้วย กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ทุกหมู่บ้านในเขตตำบล แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน โดยอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ให้สมาชิกสภาเลือกประธานและรองประธาน 1 คน โดยให้เลือกจากกำหนด

- คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย กำหนด ผู้ใหญ่บ้านสองคน และสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งสี่คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือก

ค. ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีเลขานุการหนึ่งคน เลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ง. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีเลขานุการหนึ่งคน เลือกจากคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

ขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล สภาผู้แทนราษฎร มีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว และอยู่ระหว่างการพิจารณาคณะกรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎร

2. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.... มีสาระสำคัญ คือ

(1) กำหนดให้สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน โดยการเลือกตั้งจากราษฎร

(2) กำหนดให้คณะผู้บริหารเมืองพัทยา ประกอบด้วย

- นายกเมืองพัทยา ซึ่งสภาเมืองพัทยาแต่งตั้ง

- ให้นายกเมืองพัทยาเลือกรองนายก ฯ 4 คน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้ง

และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้รองนายก ฯ ออกจากตำแหน่งได้โดยความเห็นชอบของนายกเมืองพัทยา

(3) ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลนครกับคณะเทศมนตรี

กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในหลักการแล้ว และได้ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว

3. ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.... มีสาระสำคัญ คือ

(1) กำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีจำนวนตั้งแต่ 18-24-30-36 คน อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี จำนวนสมาชิกเป็นไปตามเกณฑ์ราษฎรในเขตจังหวัด ในแต่ละอำเภอจะมีสมาชิก ฯ เป็นตัวแทนทุกอำเภอ

(2) กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายก ฯ เลือกสมาชิก 2 คน เสนอขอความเห็นชอบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตั้งเป็นรองนายก ฯ

(3) กำหนดให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ดำรงตำแหน่ง หรือช่วยปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วเสร็จ

(4) กำหนดโครงสร้างขององค์การ ฯ แบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ

- นายกองค์การ ฯ เป็นฝ่ายบริหาร มีรองนายก ฯ 2 คน เป็นผู้ช่วย
- สภาองค์การ ฯ เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีสมาชิกซึ่งเป็นตัวแทนราษฎรในเขตอำเภอ

ทั้งหมด

แนวทางการกระจายอำนาจการปกครอง*

พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ดร.สมเกียรติ อ่อนวิมล

ท่านผู้ฟัง ในเรื่องระเบียบของการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลเป็นส่วนหนึ่งที่จะต้องดูแลความทุกข์สุขของประชาชน สำหรับในวันนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) จะมาชี้แจงถึงแนวทางการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นแนวทางที่แจ้งความสัมพันธ์ของรัฐบาลกับจังหวัดที่จะมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้น และสิ่งที่น่าวิตกกังวลก็คือ ทรัพย์สินของจังหวัดในส่วนภูมิภาคนั้น จะมีการโอนไปให้จังหวัดที่จะมีการเลือกตั้ง จะมีวิธีการโอนทรัพย์สินไปอย่างไร ในส่วนของกระทรวง ทบวง กรม ก็มีปัญหาว่า ข้าราชการที่จะโอนไปอยู่ในความดูแลของจังหวัดที่มีการเลือกตั้งนั้น จะมีวิธีการจัดการอย่างไร จะมีมาตรการกำกับดูแลส่วนราชการของรัฐบาลได้อย่างไร ในเรื่องเหล่านี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) จะเป็นผู้ชี้แจงให้กับท่านผู้ฟังได้รับฟังการถ่ายทอดเสียงอย่างทั่วถึง และผู้ที่ร่วมอภิปรายอีกท่าน คือ รองศาสตราจารย์ ดร.โกศิน พลกุล ก็จะตอบคำถามในฐานะที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นว่า ในส่วนของคณะกรรมการฯ มีการทำงานกันอย่างไร มีความคิดเห็นอย่างไร และทำไมจึงไม่ได้พิจารณาการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด นอกเหนือจาก ดร.โกศินแล้ว ยังมีศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ซึ่งมาอภิปรายในฐานะของกรรมการในคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้รอบรู้ในการบริหารราชการแผ่นดินพอสมควร ซึ่งจะพูดคุยในเรื่องการพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน จะมีข้อเสนอเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างไร และข้ออ้างที่ว่าประเทศที่พัฒนาแล้วไม่ว่าจะเป็นอังกฤษหรือญี่ปุ่น ไม่มีการปกครองในส่วนภูมิภาค จะเป็นจริงหรือไม่ ท่านก็จะได้รับทราบจาก ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

*การชี้แจงแนวทางการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2537 ณ ห้องประชุมกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้ร่วมชี้แจงคือ ศ.ดร.กระมล ทองธรรมชาติ รศ.ดร.โกศิน พลกุล และมี ดร.สมเกียรติ อ่อนวิมล เป็นผู้ดำเนินรายการ

ดร.สมเกียรติ อ่อนวิมล

ได้แนะนำผู้ร่วมอภิปรายในวันนี้ให้กับผู้ชม และผู้ฟังทางบ้านเรียบร้อยแล้ว และผู้ชมผู้ฟังทางบ้านถ้าต้องการซักถามข้อเท็จจริง หรือปัญหาอะไรก็สามารถโทรศัพท์เข้ามาสอบถามได้ที่ หมายเลข 2261495-7, 2260196-7, 2260199, 2261966 และ 2261968

ดร.สมเกียรติ อ่อนวิมล

เมื่อตอนที่เข้ารับตำแหน่งบริหารประเทศใหม่ ๆ ในปี 2535 เป็นต้นมา นโยบายการกระจายอำนาจบริหารส่วนท้องถิ่นของบ้านเราเป็นมาอย่างไร และถึงตอนนี้กระทรวงมหาดไทยทำอะไรไปบ้างครับ

พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ

ก่อนอื่นต้องขอขอบพระคุณอาจารย์ที่ให้เกียรติกระทรวงมหาดไทย มาร่วมชี้แจงเรื่องซึ่งอยู่ในความสนใจของพี่น้องประชาชน และคำถามของอาจารย์ซึ่งคงจะมียู่ด้วยกัน 2 ส่วน ส่วนแรก เป็นเรื่องความเป็นมาของนโยบายของรัฐบาล ส่วนที่สอง เป็นเรื่องผลการปฏิบัติงานของรัฐบาล ตามนโยบายดังกล่าวกระผมคงต้องกราบเรียนอาจารย์อย่างนี้ว่า รัฐบาลของเราเป็นรัฐบาลผสม ประกอบด้วย 5 พรรคการเมือง พรรคการเมืองแต่ละพรรคคนนั้นต่างก็มีนโยบายเป็นของตนเอง นโยบายของพรรคการเมืองแต่ละพรรคผมขอกกล่าวโดยสรุปก็คงจะแบ่งเป็นสองส่วน คือ ส่วนหนึ่งเป็นนโยบายพื้นฐาน นโยบายพื้นฐานของพรรคเป็นนโยบายหลัก ๆ เป็นเรื่องหลักการ เป็นเรื่องใหญ่ ๆ ที่พรรคจะยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ นโยบายอีกส่วนหนึ่ง ก็มักจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น ในห้วงระยะเวลาที่มีเรื่องอะไรที่น่าสนใจ หรือก่อนการเลือกตั้งมีสิ่งใดที่เป็นปัญหาของพี่น้องประชาชนที่พรรคการเมืองพรรคนั้นจะหยิบขึ้นมาเพื่อจะแสดงแนวทางของตนเองต่อปัญหานั้น ๆ ในส่วนนี้ เราเรียกว่า นโยบายเฉพาะหน้า ก็มีอยู่ 2 ส่วนใหญ่ ๆ เรามีอยู่ 5 พรรคการเมือง ก่อนวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ซึ่งเป็นวันประกาศนโยบายของรัฐบาลชุดนี้นั้น ได้มีการประชุมหารือระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ร่วมรัฐบาล ซึ่งก็แน่นอนที่สุด การปรึกษาหารือก็จะต้องมีการประสานนโยบายที่อาจจะมีความแตกต่างกันเข้ามาให้ได้เป็นนโยบายของรัฐบาล แล้วก็ให้ยึดถือในการปฏิบัติตลอดระยะเวลา 4 ปี ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ และในตอนนี้องซึ่งเกิดเป็นนโยบายผสมที่เราเรียกว่านโยบายของรัฐบาล ซึ่งผ่านการกลั่นกรอง ผ่านการวิพากษ์วิจารณ์ ผ่านการพิจารณาจากพรรคการเมืองต่าง ๆ อย่างมาก ในนโยบายเกี่ยวกับเรื่องการเมืองการปกครอง การบริหารของรัฐบาลชุดนี้ตามเอกสารที่ได้พิมพ์แจกจ่าย ซึ่งเป็นคำแถลงนโยบายของรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 เป็นนโยบายข้อ 1.10 ซึ่งสรุปว่า รัฐบาลชุดนี้นั้นจะดำเนินการให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารในหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นทุกระดับ จะขยายขอบเขตหน้าที่และภาระความรับผิดชอบของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนั้นให้กว้างขวางขึ้น เพื่อสนองตอบต่อความปรารถนาของพี่น้องประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ และประเด็นที่สาม ซึ่งค่อนข้างจะเขียนไว้ชัดเจนว่าจะสนับสนุนให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคล เป็นเรื่องซึ่งเขียนไว้ในนโยบายข้อ 1.10 ซึ่งในการที่จะนำนโยบาย 3-4 ประการย่อย ๆ ที่ผมนำมาเรียนให้ทราบได้พูดจากันอย่างมาก ผมยังจำได้ว่า ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี (นายบัญญัติ บรรทัดฐาน) เป็นหัวหน้าคณะผู้ร่างนโยบายและตัวท่านเป็นผู้เสนอนโยบายในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้น เพราะฉะนั้นผมอยากให้พี่น้องประชาชนรับทราบในสิ่งนี้ เพราะไม่อยากจะให้มีความกล่าวหาว่า พรรคนั้นเสนอพรรคนั้นไม่ได้เสนอ

อะไร ท่านเป็นคนยกประเด็นในเรื่องนี้ขึ้นมาพูดจากันว่ามีหลายพรรคการเมืองในระหว่างการณรงค์การเลือกตั้ง ได้มีการยกนโยบายอันนี้ขึ้น เพราะฉะนั้นรัฐบาลชุดนี้ควรจะทำอย่างไรดี จากข้อสรุปทั้งหมดที่ก่อให้เกิดนโยบายของรัฐบาลตามที่ผมเรียนให้ทราบ ไม่ใช่ว่าสรุปขึ้นมาเฉย ๆ แต่ได้ผ่านการพิจารณากันกรองโดยผ่านหลักการอยู่ 2-3 ประการ คือ **ประการแรก** คณะผู้ร่างนโยบายจำเป็นที่จะต้องหันกลับไปดูการปกครองในบ้านในเมืองที่ผ่านมาในอดีต การพัฒนาการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ได้เป็นมาตั้งแต่ในอดีต ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่สำคัญมาก และเป็นสิ่งซึ่งพวกเราทุกคนจำเป็นต้องระลึกถึงอย่างน้อยที่สุดก็ได้ดูว่าบรรพบุรุษของเราหรือพระองค์ท่านผู้ได้เปลี่ยนแปลงหลักการบริหารราชการแผ่นดินในบ้านในเมืองของเรานั้น พระองค์ท่านทรงมีพระปรีชาญาณ มีพระปรีชาสามารถอย่างไรบ้าง และพระองค์ท่านระลึกถึงอะไรบ้างที่เราจะต้องการนำสิ่งนั้นมาใคร่ครวญให้รอบคอบ ท่านที่เคารพจงจำได้ในปี 2435 พระปิยมหาราช พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว องค์พระผู้จัดตั้งหรือจัดสร้างชาติสยามขึ้นมา นั้น ในขณะเดี๋ยวนั้นพระปรีชาญาณอันลึกล้ำ พระเนตร พระกรรณที่กว้างไกล พระองค์ได้ทรงเลือกรูปแบบของรัฐหรือรูปแบบของชาติของเราที่เราเรียกว่ารัฐชาติ หรือรัฐประชาชาติให้เป็นรัฐเดี่ยว คำว่า รัฐเดี่ยวหมายถึง การสร้างอำนาจการปกครองจากส่วนกลางให้มีความเข้มแข็ง และจากการปกครองอำนาจส่วนกลางนี้ จะมีอำนาจในการดูแลทุกข์สุขของไพร่ฟ้าประชาชน ดูแลปัญหาของบ้านของเมืองทุกตารางนิ้วในราชอาณาจักร พระองค์ท่านทรงสามารถที่จะเลือกและมีเงื่อนไขในการเลือกที่จะให้ประเทศสยามหรือชาติสยามในยุคหนึ่งสมัยนั้น เป็นประเทศที่มีหลายรัฐ หรือมลรัฐ มีเงื่อนไขเมืองทางภาคเหนือ เมืองทางเชียงใหม่ ทางอีสาน ทางตะวันออก ทางใต้ ทำได้ทั้งนั้น และรูปแบบการปกครองดั้งเดิมเป็นในลักษณะเจ้าผู้ครองนคร เพราะฉะนั้น เงื่อนไขในการที่พระองค์ท่านทรงตั้งชาติสยามขึ้นเป็นหลายรัฐทำได้ แต่พระองค์ท่านทรงมีพระปรีชาญาณสามารถทรงพระสุเมคม์ภีภาพทุกอย่าง ทรงได้เลือกรัฐเดี่ยวขึ้นมา ซึ่งจะต้องมีระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินตามที่ผมได้เรียนให้ทราบว่า จะต้องมีส่วนกลางที่มีอำนาจเข้มแข็งเพื่อจะดูแลแว่นแคว้นต่าง ๆ ทุกตารางนิ้วอย่างทั่วถึง และได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบของเมืองต่าง ๆ หัวเมืองชั้นนอก หัวเมืองชั้นใน เมืองพระยามหานคร เมืองประเทศราช ยกเลิกหมด แบ่งพื้นที่ของชาติสยามออกเป็นพื้นที่ ๆ เพื่อให้มีการดูแลอย่างใกล้ชิด โดยคนที่พระองค์ท่านส่งไปจากส่วนกลางมีการแบ่งเป็นมณฑล เป็นจังหวัด เป็นอำเภอ พระองค์ท่านทรงห่วงใยพื้นที่เล็กกว่านั้น ตำบล หมู่บ้าน ไม่มีคนที่ส่งไป เพราะมากมายหลายแห่ง ด้วยพระปรีชาญาณ สามารถทรงให้พี่น้องประชาชนในพื้นที่เลือกกันเอง โดยปกครองกันัน ดูแลตำบลผู้ใหญ่บ้านดูแลหมู่บ้าน เพราะฉะนั้นกำนันผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฉบับแรก พ.ศ.2440 ฉบับแก้ไขถัดมา พ.ศ.2457 จึงเป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นส่วนหนึ่งในการปกครองของภูมิภาค แต่ตามกฎหมายเราเรียกว่า ลักษณะของการปกครองท้องที่ เป็นการปกครองที่มีพื้นฐานสำคัญมาก ครบอันนี้ก็ด้วยพระปรีชาญาณดังกล่าว เราจึงจะเห็นได้ว่าประเทศที่มีรัฐเดี่ยวมีการปกครอง หรือมีระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการบริหารราชการส่วนกลาง และก็มีมือเท้าทูตที่ส่งออกไปเราเรียกว่าส่วนภูมิภาค ซึ่งบวกกับส่วนท้องที่ขึ้นกับรัฐบาลส่วนกลางเป็นหูเป็นตาเป็นมือเป็นไม้ให้กับรัฐบาลเมื่อบ้านเมืองพัฒนาไป ประชาชนมีความเจริญมากขึ้น มีความต้องการมากขึ้น ชุมชนแต่ละชุมชนก็จะมีกรรวมตัวเพื่อที่จะแสวงหาสิ่งซึ่งรัฐบาลหรือรัฐยังทำไม่เพียงพอ เราจึงเรียกการปกครองอันนี้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่น เหมือนกับหมู่บ้านที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการหมู่บ้าน จัดตั้งขึ้นมาเพื่อจะดูแลกันในเรื่องของท้องถิ่น โดยเฉพาะซึ่งรัฐบาลไม่สามารถจะดูแลได้ เช่น ความสะอาด ไฟฟ้า ถนนหนทาง ความปลอดภัย การศึกษา เป็นบางเรื่อง ดูแลเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นี่ก็เป็นรูปแบบหรือการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นมาเพราะความต้องการของท้องถิ่น เพื่อบำบัดหรือเพื่อแก้ไขความต้องการที่รัฐไม่สามารถ

ให้การสนับสนุนได้ จากที่ผมได้กราบเรียนมาแล้วจะเห็นได้ชัดเจนว่า ในประเทศที่มีรัฐเดี่ยวนั้นมีการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค อาจจะไม่มีการได้ ถ้าไม่มีก็จะมีคณะไปดูแลกำกับอยู่ ไม่เหมือนแบบอย่างของเรา แต่อย่างประเทศไทยแบ่งเป็นจังหวัด มีคนไปดูแลชัดเจน และนอกจากนั้นยังมีการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งสนองตอบต่อพี่น้องประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสในการก้าวเข้ามาตัดสินปัญหาของตนเอง ในปัญหาในบางเรื่อง บางราว เพราะฉะนั้นจะเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นขึ้นอยู่กับกรปกครองส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลาง นี่ก็เป็นเรื่องของรูปแบบหรือระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ที่นี้ก็คงต้องเรียนให้ทราบอยู่ข้อหนึ่งว่ามีผู้คนมีความเข้าใจผิดมากกว่าประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวกับประเทศที่เป็นหลายรัฐนั้น ประเทศที่เป็นหลายรัฐเป็นประเทศที่เป็นประชาธิปไตยมากกว่า ก็คงจะต้องขออนุญาตแก้ไขในสิ่งนี้ว่า ความเป็นจริงประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวหรือหลายรัฐเป็นลักษณะประวัติศาสตร์ของชาติหรือของประเทศนั้น ๆ เราจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินจากจตุสดมภ์ เวียงวัง คลัง นา มาเป็นการแบ่งส่วนราชการเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นนั้น ได้ทำมาตั้งแต่ปี 2535 ซึ่งมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แม้แต่กระทั่งหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้วก็ตาม เราจะเห็นว่ารูปแบบของรัฐหรือรูปแบบระเบียบ หรือราชการไม่มีการเปลี่ยนแปลง ยังเหมือนเดิม ถ้าจะเปลี่ยนก็เปลี่ยนในรายละเอียดย่อย ๆ เท่านั้นเอง เช่น เปลี่ยนจากมณฑล ตัดออกไป เหลือแค่จังหวัด อำเภอเปลี่ยนในรายละเอียดย่อย ๆ เพราะฉะนั้นประเด็นที่ว่าประเทศรัฐเดี่ยวหรือประเทศหลายรัฐ ประเทศไหนจะเป็นประชาธิปไตยมากกว่ากันคงจะไม่ใช่ นี่ก็เป็นประเด็นที่หนึ่ง ประการที่สองที่เป็นเรื่องที่รัฐบาลของเราได้ตกลงใจ หรือคณะผู้ร่างนโยบายได้ตกลงใจที่จะประกาศนโยบายมาตามที่ผมได้เรียนให้ทราบแล้ว ก็คือความเป็นจริงของเหตุการณ์ ผมอยากจะเรียนให้ทราบว่า เมื่อรัฐบาลของเราก้าวเข้ามามีความรับผิดชอบนั้น การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเมื่ออยู่แล้วด้วยกันถึง 5 แบบ **แบบที่หนึ่ง** เรียกว่าแบบสุขาภิบาล **แบบที่สอง** เทศบาล **แบบที่สาม** องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะฉะนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ใช่มาพูดกันตอนนี้ มีอยู่แล้วตั้งแต่ปี พ.ศ.2498 **แบบที่สี่** เราเรียกว่า การปกครองแบบเมืองพัทยา **แบบที่ห้า** คือการปกครองหรือระเบียบพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร มีอยู่ด้วยกันห้าแบบ ตามความเป็นจริงของสถานการณ์นั้น พี่น้องที่เคารพคงจะจำได้ว่าเราจะเอาเฉพาะเรื่องสภาตำบลเรื่องเดียว ซึ่งเรากำลังจะจัดขึ้นมา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลก็ตาม ท่านคงจะเห็นได้ว่าทำกันมานานถึง 20 ปี ยังไม่สำเร็จ เพราะรัฐบาลของเราพยายามที่จะผลักดันในเรื่องของสภาตำบลขึ้นมา รัฐบาลของเราพยายามปรับปรุงส่วนราชการส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบที่มีอยู่ให้กระชับขึ้น ให้มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง เช่น สุขาภิบาล ซึ่งในขณะนี้ก็ยังมี เพราะฉะนั้นเรากำลังปรับปรุงเรื่องสุขาภิบาลอยู่ในเรื่องของเทศบาล เราอยากจะทำให้มีอำนาจบริหารที่มีความเข้มแข็งที่เราเรียกว่า Strong Executive กำลังปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องเมืองพัทยาได้มีการปรับปรุงแก้ไขแล้วยื่นในคณะรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว เพราะฉะนั้นคงเห็นได้ว่าสิ่งซึ่งรัฐมีอยู่ในขณะนี้ รูปแบบการปกครองท้องถิ่นมีอยู่มากเหลือเกินถึง 5 รูปแบบด้วยกัน เราจะต้องมีการพัฒนา มีการปรับปรุง และมีการเพิ่มเติมในเรื่องของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เวลาที่มีอยู่คงไม่พออย่างแน่นอน เพราะฉะนั้นจากสภาวะของความเป็นจริงทางด้านการเมืองการปกครองในบ้านของเรา เราจึงเห็นได้ว่า ถ้ากำหนดนโยบายเอาไว้ตรงนั้นมันน่าจะเพียงพอ นั่นก็เป็นประเด็นที่สองที่เราเร่งรัดปฏิบัติ **ส่วนประการที่สาม** เป็นเรื่องของหลักการ ท่านผู้มีเกียรติที่เคารพ ซึ่งหลักการหรือวิชาการในแง่ของวิชารัฐศาสตร์ คงจะต้องเป็นสิ่งที่ยึดถือกันบ้างไม่มากนักน้อย เวลานี้เราพูดจากันในเรื่องของการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด มีคนต่างประเทศจำนวนมากที่ค่อนข้างจะสงสัยและซักถาม เพราะในหลักการด้านรัฐศาสตร์

ทั่วไปทุกคนรู้ประเทศรัฐเดียวที่มีการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่นด้วย ส่วนภูมิภาคเมื่อขึ้นกับส่วนกลางแล้ว ส่วนกลางก็ต้องเป็นคนที่แต่งตั้งไป ดังนั้นรัฐบาลกลางก็เป็นคนที่จะต้องแต่งตั้ง ถ้าบอกว่าเราจะเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในระเบียบการบริหารราชการจังหวัดแผ่นดินอย่างนี้แล้ว ทุกคนต้องสงสัยว่าจะทำได้อย่างไร ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัด กทม. นั้น ทุกคนรู้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพราะฉะนั้นจึงเป็นผู้แทนของพี่น้องประชาชน พี่น้องประชาชนต้องเป็นคนแต่งตั้ง และพี่น้องประชาชนเป็นแสน ๆ คน เป็นผู้แต่งตั้งจึงเรียกว่าเลือกตั้ง นี่ก็เป็นหลักของวิชารัฐศาสตร์โดยทั่วไป เหตุและผลอีกข้อหนึ่งครับ นั่นคือสาเหตุที่มีความสำคัญที่มีการกำหนดนโยบายมา 2-3 ข้อ ในข้อย่อยของข้อ 1.10 ที่ผมได้เรียนมาแล้ว ไม่ใช่อยู่ที่ ๆ ก็จะคิดขึ้นมา เราได้ไตร่ตรองได้คิดพิจารณาตามขั้นตอนรายละเอียดต่าง ๆ มาแล้ว นี่ที่ถามว่าเราทำอะไรไปแล้วขณะนี้ 14 เดือนเศษของรัฐบาลชุดนี้ที่เข้ามาบริหารราชการ กระทรวงมหาดไทยได้ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การตำบล ซึ่งกระทรวงมหาดไทยถือว่าเป็นพระราชบัญญัติฉบับเดียวที่สร้างความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด เพราะพระราชบัญญัติฉบับนี้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ 75 จังหวัด ทุกตำบลจะมีสภาพเป็นนิติบุคคลหรือกิ่งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเต็มรูปแบบก็เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ท่านคงจะจำได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่สามารถจะผ่านสภามาได้ 20 กว่าปีแล้ว ขณะนี้ 1 ปีเต็ม ๆ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกดึงเข้าตั้งออก ระหว่างกระทรวงมหาดไทย คณะรัฐมนตรี กับคณะกรรมการกฤษฎีกา 1 ปีเต็ม จบเรียบริ้อย ส่งเข้าสภา จบวาระ 1 ขณะนี้กำลังรอวาระ 2 วาระ 3 ซึ่งคงจะเสร็จและผ่านสภาแน่นอน ในการประชุมสมัยที่จะถึงนี้ คือสภาตำบลที่เราผลักดันอยู่มาก ไม่ใช่ผลักดันแค่โครงสร้าง เราดูทั้งองค์กร ด้านบุคลากร หรือบุคคลที่จะทำงานด้วย ดูทั้งในเรื่องงบประมาณด้วย ในเรื่องของคนท่านคงจะทราบแล้วว่าในเวลานี้กระทรวงมหาดไทย รัฐบาลกำลังผลักดันมากในด้านการที่จะพัฒนาขีดความสามารถของคนที่จะทำงานในสภาตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน หรือแม้แต่กระทั่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่จะมาจากหมู่บ้านต่าง ๆ โดยมีการจัดในเรื่องของการฝึกการอบรม โดยมีการเพิ่มเงินตอบแทนให้กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ได้มีการเพิ่มค่าเบี้ยประชุมให้กับสภาตำบล คณะกรรมการสภาตำบล ทั้งที่โดยตำแหน่งและที่เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในเรื่องของเงินกระทรวงมหาดไทยก็ผลักดันเต็มที่ในขณะนี้ เพราะว่าเป็นงบประมาณตำบล ซึ่งท่านทราบคืออยู่แล้ว 2 พันล้านบาท ที่รัฐบาลสนับสนุนมาให้ นั่นคือบที่ลงไปสู่สภาตำบล ไม่ว่าจะเป็นอย่างبودหนุนทั่วไป ในรูปแบบของเบี้ยประชุมตามที่ได้เรียนให้ทราบ นี่เป็นสิ่งที่รัฐบาลกำลังผลักดันอย่างเต็มที่ พระราชบัญญัติฉบับต่อไปคือพระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนจังหวัด ท่านที่เคารพคงจะรู้แล้วว่า ตำบลกับจังหวัดมีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวของกัน เมื่อพูดถึงตำบล สภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องพูดถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็อาจจะเรียนให้ท่านทราบว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้เสร็จเรียบริ้อยแล้ว เข้าไปสู่คณะรัฐมนตรีแล้ว กำลังรอความคิดเห็นจากกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง บัดนี้ก็เสร็จแล้วก็กำลังจะผ่านการพิจารณาแล้วส่งเข้าสภาต่อไป ท่านก็คงจะรู้แล้วว่าความเป็นจริงนั้นพระราชบัญญัติองค์การบริหารราชการส่วนจังหวัดนั้นเป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ค่อนข้างที่จะอยู่ในพื้นที่ที่ยากลำบาก แต่ว่ากระทรวงมหาดไทยจำเป็นที่จะต้องลงมาทำให้ในขณะนี้ เพราะต้องการที่จะเปิดโอกาสให้พี่น้องประชาชนได้มีบทบาทในการเข้ามาเป็นเจ้าของปกครอง และได้ผลประโยชน์จากแผ่นดินของเรา นั่นคือการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง พระราชบัญญัติในเรื่องของสุขาภิบาลและกเทศบาลกำลังได้รับการปรับปรุงแก้ไขตามที่ผมได้เรียนให้ทราบ เรื่องของระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาเสร็จแล้ว ซึ่งต่อไปก็ดูระเบียบบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร มีจุดไหนตรงไหนที่ต้องแก้ไขให้มีความกระชับถูกต้องมากยิ่งขึ้น มีอำนาจของพี่น้องประชาชนได้มากขึ้น นี่คือสิ่งที่กระทรวงมหาดไทย

และรัฐบาลได้ทำมาในรอบ 14 เดือน ไม่ใช่แค่นี้ ยังมีเรื่องของงบประมาณที่กำลังผลักดันกันมาก เพราะว่ามีแต่องค์กร ถ้าไม่มีบุคลากรจะไม่เหมาะสมและงบประมาณที่จะได้มีการปรับปรุงทั้งภาชีในท้องถิ่น การคลังในท้องถิ่นใหม่ การที่จะมอบงบประมาณของแผ่นดินไปให้ส่วนท้องถิ่นได้ใช้มากขึ้น ตามที่ได้พูดจากันนั้น เราได้กำลังทำกันตลอด ผมอยากจะเรียนให้ท่านที่เคารพได้ทราบว่า จาก 14 เดือนเศษที่ทีมงานของกระทรวงมหาดไทยได้ทำกันมาอย่าง เต็มขีดความสามารถ เพื่อจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของพี่น้องประชาชนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับเล็ก ที่สุด ที่มีพี่น้องประชาชนก้าวเข้ามามากที่สุด นั่นก็คือระดับของสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล

ดร.สมเกียรติ อ่อนวิมล

ที่พูดมาทั้งหมดนี้เป็นระดับท้องถิ่นระดับย่อยจริง ๆ หรือที่ถกเถียงกันอยู่ในกระแสข่าวทุกวันนี้ คือ ระดับ จังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเลือกตั้งกัน หรือไม่อย่างไร ในนโยบายของรัฐบาลปัจจุบัน

พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ

ประเด็นทั้งสิ้นที่ผมได้เรียนให้ทราบมาแล้วจากข้อพิจารณาของคณะกรรมการร่างนโยบายก่อนที่จะมาถึง นโยบายทั้ง 3 ข้อดังกล่าว และจากสิ่งที่ดำเนินการอยู่ในขณะนี้ก็ตาม การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดคงจะยังไม่สามารถ ทำในช่วงระยะเวลานี้ได้

ดร.สมเกียรติ อ่อนวิมล

ดร.โกศล ฯ เป็นกรรมการปรับปรุงระบบการปกครองท้องถิ่น และเป็นทีปรึกษากฎหมายของ รมว.มท. เพราะฉะนั้นจะเรียกได้ไหมครับว่าเป็นแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังของนโยบายที่เรากำลังพูดกันในตอนนี้

ดร.โกศล พลกุล

ก็คงจะพูดทั้งหมดอย่างนั้นก็คงจะไม่ถูก เพราะจริง ๆ แล้วในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องของคณะกรรมการปรับปรุงระบบการปกครองท้องถิ่นซึ่งตั้งโดยรัฐบาล ผมขอเรียนสั้น ๆ ถึงการทำงานของคณะกรรมการ ฯ ซึ่งมักจะกล่าวกันว่าถูกรวบงำโดยกระทรวงมหาดไทย หรือว่าร่างออกมาแล้ว ก็ยังหวงอำนาจอะไรต่าง ๆ **ประการแรก** กรรมการในการทำงานนั้นก็เอารอบมาดูว่าเราจะทำงานกันอย่างไร การที่เราใช้พิจารณาที่ทั้งประการแรกนโยบายรัฐบาลซึ่ง รมว.มท. ได้ชี้แจงมาแล้วอย่างชัดเจนว่านโยบายมุ่งที่จะให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารทุกระดับ หมายถึงที่เป็นอยู่ขณะนี้แล้วก็ยกสภาตำบลขึ้นเป็นนิติบุคคล **ประการที่สอง** มาดูจากรัฐธรรมนูญว่าในหมวดที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบไว้อย่างไร โดยย่อ ๆ ก็คือว่าความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนกลางต้องเข้าไปกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น จะต้องมีการแยกองค์กร นิติบัญญัติกับบริหารของท้องถิ่น ไม่ใช่เป็นคณะกรรมการชุดเดียวจะต้องมีการเลือกตั้งผู้บริหารของท้องถิ่น และเลือกตั้ง ฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่น นี่ก็คือหลักที่รัฐธรรมนูญวางไว้ **ประการสุดท้าย** ก็คือกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบ เกี่ยวกับการบริหารทั้งหมดที่เป็น 5 รูปแบบที่เราได้เห็นอยู่ในการทำงานของกรรมการ ฯ องค์ประกอบของกรรมการ ฯ ก็มีทั้งข้าราชการประจำของกระทรวงมหาดไทย และนักวิชาการก็มีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งส่วนนี้ก็ไม่สำคัญเท่ากับว่า

ในการประชุมเป็นการหารือชนิดที่ว่าใช้เหตุใช้ผลโต้แย้งกันค่อนข้างมาก และที่น่าสังเกตคือ ในรายงานการประชุมนั้น ด้อยค่าของทุกคนที่เป็นกรรมการทำให้ละเอียดมาก ประชุมกันมา 39 ครั้ง คิดแล้วรายงานการประชุมเกือบเต็มพินันท์ ซึ่งสามารถตรวจสอบความคิดของกรรมการแต่ละคนได้ว่า ได้คิดไปโดยถูกชักจูงอะไรหรือเปล่า ทีนี้ในการทำงานเราก็มาลองกันว่า จากกรอบที่ทราบเรียนเมื่อสักครู่ที่ว่าในรัฐของเราสังคมนี้ เรามีงานหรือภารกิจอะไรบ้าง เราก็มองมียู่ 2 ลักษณะ คืองานหรือภารกิจที่รัฐบาลต้องจัดทำ เราเลือก สส.ไป ก็จัดทำภารกิจของรัฐบาลอีกส่วนหนึ่งก็คือ ภารกิจที่เรียกว่าของท้องถิ่น ซึ่ง รวม.มท.ได้เรียกไปแล้วว่าของท้องถิ่นเราก็ดูแลในเรื่องของความสะอาด ถนนหนทาง แม้แต่เรื่องทำเทียบเรือ โรงฆ่าสัตว์ ฌาปนสถาน สุสานต่าง ๆ หรืออาจจะมีภารกิจอีกหลายอย่าง เรื่องการศึกษา การสาธารณสุข การวางผังเมือง ซึ่งรัฐบาลอาจจะมอบไปให้ทำ หรือทำความเข้าใจกับรัฐบาล ในส่วนตรงนี้เราก็มาดูว่าการปกครองของประเทศเราซึ่งแบ่งเป็นส่วนกลางส่วนภูมิภาค ท้องถิ่นนั้น ภูมิภาคก็คือแชน ขา ของรัฐบาล เพราะฉะนั้นทางแก้ไขปัญหาลายอย่างในแต่ละจังหวัดที่เป็นเรื่องนโยบายของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลก็จะต้องใช้แชน ขา กลไกของรัฐบาล แต่ในส่วนที่เป็นการแก้ไขปัญหาภารกิจของท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจะต้องแก้ไขปัญหของตนเอง หรือหากไม่สามารถแก้ไขปัญหาก็ได้ เพราะขาดเงิน ขาดคน ขาดเครื่องมือ ก็อาจจะขอความช่วยเหลืออุดหนุนจากรัฐบาล เราดูความสัมพันธ์ในเชิงลักษณะนี้ เมื่อดูอย่างนั้นแล้วจะเห็นว่ากรุงเทพมหานครก็เป็นที่ตั้งของรัฐบาล มีกระทรวง ทบวง กรม ณะเดียวกันกรุงเทพ ฯ ทั้งกรุงเทพ ฯ เรายกเป็นท้องถิ่น ตรงนี้ไม่มีปัญหาเรื่องภูมิภาค เพราะรัฐบาลอยู่ที่นี้มีกระทรวง ทบวง กรม มีข้าราชการจำนวนหนึ่งอยู่ที่นี้ ขณะเดียวกันก็มีกรุงเทพมหานครเป็นท้องถิ่น แต่ในจังหวัดอื่น ๆ นั้น ไม่ได้มีรัฐบาลไปตั้งอยู่ จำเป็นที่จะต้องมีกลไกของรัฐบาลไปอยู่ไปดูแล ตัวอย่างเช่น รัฐบาลมีนโยบายประกันราคาข้าว ถามว่าจะให้ใครดูแล ต้องใช้กลไกที่มีอยู่ก็ต้องส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาล จากจุดนี้เราก็มองต่อไปว่าท้องถิ่นปัจจุบันที่มี 5 รูปแบบ ถ้าเราจะแบ่งแยกตามความเป็นอยู่ หรือความเจริญของพื้นที่ เราแบ่งอย่างไร ซึ่งอันนี้ก็เป็นสากล เราก็ดูว่าพื้นที่ที่ชนบทที่สุดได้แก่องค์กรอะไร ขณะนี้ก็ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และก็เป็นพื้นที่ที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาล ต่อมาก็คือเมือง กึ่งชนบท ได้แก่ สุขาภิบาล เป็นเมืองก็เป็นเทศบาล ถ้าเป็นมหานครก็เป็นรูปแบบของกรุงเทพมหานคร ดังนั้น ในลักษณะพื้นที่อย่างนี้ก็มีการจัดองค์กรในแต่ละระดับเอาไว้ด้วย เหตุนี้เองเราก็มาคิดว่าพื้นที่จริง ๆ แล้วที่เป็นเมืองนั้นมีเท่าไร เทียบออกมาแล้วพื้นที่เป็นเมืองของแต่ละจังหวัดมีแล้วไม่ถึง 20% ของทั้งประเทศ ส่วนใหญ่เป็นชนบททั้งสิ้น คนส่วนใหญ่อยู่ในชนบท ด้วยเหตุนี้เองเราก็มาดูนโยบายรัฐบาลที่ระบุไว้ชัดเจนว่าต้องทำสภาตำบลเป็นนิติบุคคล เราจึงได้หยิบเอาเรื่องนี้ขึ้นมาพิจารณาก่อนว่าจะปฏิรูป จะทำตรงนี้อย่างไร ที่จะยกพื้นฐานนี้ขึ้นมา เมื่อทำให้ตำบลเป็นนิติบุคคลหรือเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นนิติบุคคลเหมือนกันขึ้นมาแล้ว ก็เกิดคำถามต่อมาว่า แล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วจะยังมีอยู่ต่อไปหรือเปล่า เอาไว้หรือเปล่า เราถึงมาคิดว่าคงจะต้องมีอยู่ เพราะว่าในจังหวัดหนึ่งถ้าเป็นในท้องถิ่นชนบทก็เป็นสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล ถ้าเจริญขึ้นมาเป็นถึงเมืองกึ่งชนบทก็เป็นสุขาภิบาล ซึ่งกรรมการกำลังพิจารณาอยู่ว่า สุขาภิบาลปัจจุบันนี้เป็นรูปแบบคณะกรรมการ ส่วนใหญ่นายอำเภอเป็นประธาน ตรงนี้ก็คงขัดต่อนโยบายและขัดต่อรัฐธรรมนูญ เราคงจะต้องจัดองค์กรสุขาภิบาลให้มีการแยกฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร แล้วก็ให้มาจากการเลือกตั้ง ส่วนเทศบาลนั้นก็ค่อนข้างจะสมบูรณ์ แต่จะต้องปรับในเรื่องการกำกับดูแลให้มีลักษณะที่รัฐไปดูแลเท่าที่จำเป็น เมื่อดูภาพอันนี้เราก็มองว่าควรจะมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป ตรงนี้ที่เป็นที่มาของการพูดกันว่าเราจะเลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้เพราะว่าปัจจุบันเราให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าไปด้วย โดยสรุปกรรมการก็มองว่าในจังหวัดหนึ่งที่ไม่ใช่กรุงเทพมหานครนั้น ในส่วน

ที่เป็นกิจการของรัฐบาล รัฐบาลคงต้องมีตัวแทนเข้าไปปฏิบัติกิจการของรัฐบาล ปัจจุบันนี้ตัวแทนของรัฐบาลจะมี 2 ลักษณะ ตัวแทนเฉพาะเรื่องก็หมายถึงตัวแทนจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เช่น เกษตรจังหวัด สรรพากรจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด อีกประเภทหนึ่งคือ ตัวแทนที่มีลักษณะทั่วไป คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ พวกนี้เป็นตัวแทนทั่วไป ส่วนที่เป็นกิจการของท้องถิ่นก็น่าจะมีผู้บริหารของท้องถิ่นสูงสุด ซึ่งดูแลประสานงานวางแผนวางนโยบาย แล้วก็ปฏิบัติการที่เป็นกิจการท้องถิ่นในจังหวัดนั้น อาจจะเรียกว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผมงกตัวอย่างง่าย ๆ ที่พูดกันคือว่า ถนนสักเส้นหนึ่งถ้าเป็นทางหลวงแผ่นดินรัฐบาลทำที่เป็นทางหลวงจังหวัดรัฐบาลทำ จริง ๆ ต่อไปควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำ ถ้าเป็นทางในเทศบาลก็ควรจะให้เทศบาลทำ ถ้าเป็นทางในสุขาภิบาลก็ให้สุขาภิบาลทำ ทางในตำบลก็ให้ตำบลทำ ก็จะได้แบ่งแยกไป เพียงแต่ว่าตอนนี้ที่เรามองว่าทุกอย่างไปกระจุกตัวกันอยู่ที่รัฐบาล อยู่ที่ส่วนกลาง ก็เพราะว่าหลายท่านก็ได้พูดแล้ว รววมท. ก็ได้กล่าวว่าในเงิน 100 บาท ที่เราใช้อยู่ที่เก็บรายจ่ายของทางสังคมใช้จ่าย คือ 95 บาท ท้องถิ่นทั้งประเทศใช้จ่ายเพียง 5 บาทเท่านั้นเอง ทำไมเป็นเช่นนั้น ก็เพราะว่ารัฐบาลโดยกระทรวง ทบวง กรม ยังทำการกิจส่วนใหญ่ของประเทศ แม้แต่ทำถนนลูกรัง ขุดคู คลองน้ำเสียน้อย รัฐบาลไปทำเสียหมด ส่วนนี้ทำให้ท้องถิ่นดูเหมือนอ่อนแอ ดูเหมือนประชาชนไม่ได้มีโอกาสรับผิดชอบของตัวเองเลย จุดนี้แหละครับ จะต้องมีการแบ่งแยกจัดสรรกันใหม่ ด้วยเหตุนี้ในการร่างกรรมการจึงเอาสิ่งเหล่านี้มาพิจารณาค่อนข้างมาก จึงมีการเขียนกฎหมายรองรับ อย่างเช่นของสภาตำบล ก็ให้ปฏิบัติการกิจหลายอย่าง มองไปกระทั่งว่าการจัดหาน้ำไม่ใช่แค่ น้ำประปา มองไปถึงน้ำที่จะใช้ และน้ำเพื่อการเกษตร ซึ่งเราจะพบว่าในกฎหมายกรุงเทพมหานครไม่ได้เขียนในเรื่องน้ำเหล่านี้เลย เพราะกรุงเทพมหานครมองในแบบนครหลวง สภาพออย่างนี้เองก็ทำให้กรรมการ ๆ ก็มองตามนโยบายรัฐบาลว่า เราจะต้องพัฒนารูปแบบมาตรฐานที่มีขนาดนี้เป็นก่อนตั้งแต่สภาตำบลไปจนถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่าจะให้เป็นอย่างไร จากนั้นถ้าหากเราคิดว่าจังหวัดใดมีความพร้อมที่จะเป็นมหานคร เช่น กทม. ซึ่งตรงนี้ก็ยังมีหลักเกณฑ์พิจารณาอีก เราก็นำรูปแบบอย่างกรุงเทพมหานครก็ได้แต่จะต้องตอบให้ได้ ผมงกตัวอย่างเช่น ที่เรามีการพูด ๆ กัน ยกมา 8 จังหวัด ยกขึ้นก่อนพอเราสำรวจตัวเลข จะพบว่าจังหวัดภูเก็ตถ้ามองในเชิงของรายได้ของท้องถิ่นอยู่ในอันดับ 17 จังหวัดนนทบุรีอยู่ในอันดับ 20 ถ้าในเชิงของความเป็นเมืองหมายความว่ามีความชุกชุมซึ่งเป็นเทศบาล สุขาภิบาล ท่านเชื่อไหมว่าจังหวัดอันดับหนึ่ง คือ ปทุมธานี มีความเป็นเมืองประมาณ 18%-20% จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็น 1 ใน 8 จังหวัด มีความเป็นเมืองเพียง 1.1% หมายความว่าอีก 98.99% เป็นชนบท ตรงนี้เองถ้าเราเอารูปแบบมหานคร กรุงเทพมหานคร ไปใช้กับเมือง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชนบท เป็นเกษตรกร ชาวไร่ชาวนา ปัญหาของเขาไม่มีปัญหาชุมชนเมือง เป็นปัญหาของคนชนบท เป็นปัญหาของพืชผลเกษตรกรรมต่าง ๆ ปัญหาการถูกทอดทิ้งต่าง ๆ เราจะแก้ปัญหานี้ได้อย่างไร กรรมการจึงได้มองและเน้นในเรื่องของสภาตำบล เน้นในเรื่องจะพัฒนาชนบทให้มาอยู่ในรูปกิ่งเมืองกิ่งชนบทอย่างไร จะพัฒนาไปสู่เมืองอย่างไร แล้วในที่สุดจะเป็นมหานครอย่างไร นี่คือภาพรวมที่กรรมการ ๆ พยายามมองดังนั้น โดยความเป็นจริงไม่ได้ขัดแย้งกับกระแสเรียกร้องที่จะให้ยกจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งเป็นมหานคร แต่เราจะต้องมีคำตอบว่าการจะเป็นมหานครนั้น ซึ่งมีรูปแบบอย่างกรุงเทพมหานครจะมีตัวอะไรชี้วัด ซึ่งถ้าทำไปแล้ว ยกตัวอย่างง่าย ๆ กรุงเทพมหานครไม่ได้พูดให้กรุงเทพมหานครทำในเรื่องไฟฟ้า ประปา ทั้งนี้เพราะบังเอิญมีการไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง แต่ในท้องถิ่นอื่นทั้งหมดจะให้ทำในเรื่องไฟฟ้า ประปา เพราะไม่มีใครไปทำให้ ภูมิภาคก็ทำในหลักกว้าง ๆ นอกจากนี้นั้ยังมีรายละเอียดบางประการที่จะขอชี้แจง ต่อไปเราคิดกันได้แต่ทั้งหมดนี้ไม่ใช่ปัญหาที่เราคิด แต่เพียงว่าเลือกองค์กรนี้เลือกคนคนนี้ขึ้นมาแล้วจะแก้ปัญหาดังทั้งหมด เราก็จะต้องดูการบริหารที่ดี การบริหาร

ที่ดีนั้นกรรมการมองว่าภารกิจนั้นต้องทำโดยรัฐบาลโดยท้องถิ่นและร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น ความสำคัญมันอยู่ที่ว่าจัดความสัมพันธ์ในการทำงาน ถ้าหากเราจัดความสัมพันธ์ในการทำงาน 1 หน่วยงานรัฐบาลด้วยกัน 2 ท้องถิ่นด้วยกัน 3 รัฐบาลกับท้องถิ่น ประโยชน์จึงเกิดกับสังคมทั้งหมด มิใช่จัดความสัมพันธ์แล้วแล้วเกิดความสัมพันธ์ที่เป็นปฏิปักษ์กันเอง ท้องถิ่นสับสนกันเอง รัฐบาลกับท้องถิ่นสับสนกันเอง มันจะเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนาอย่างมากก็คือจุดยืนของกรรมการ ฯ

ดร.สมเกียรติ อ่อนวิมล

คำถามจากทางบ้านเข้ามา แม้ว่าในช่วงแรกของการชี้แจงยังไม่จบ ซึ่งจะถามอาจารย์กระมล ฯ แต่อย่างไรก็ตาม เวลาได้แบ่งไว้แล้วว่าครั้งต่อครั้งก็สามารถโทรเข้ามาถามได้ที่หมายเลขที่กำหนดบนจอทีวี หรือฟังจากสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย และวิทยุพล 1 1008 ของกองพลที่ 1 ได้ตลอดเวลา ต่อไปก็เป็น ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ซึ่งเป็นกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน ในความเห็นของอาจารย์มองดูแล้วไม่ทราบว่าเป็นอย่างไร

ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

เรื่องของการกระจายอำนาจที่พูดถึงว่าจะมีการกระจายอำนาจในรูปแบบใด ก็มีบางท่านบอกว่ากระจายในรูปแบบของการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่เดียวเรียบร้อย แก้ปัญหาได้หมดในจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งผมเองก็ไม่แน่ใจว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วจะสามารถแก้ไขปัญหาที่เป็นอยู่ในจังหวัดนั้น ๆ ได้ แม้จะเป็น 8 จังหวัดก็ตาม เพราะมีปัญหาอีกหลายอย่าง ซึ่งไม่สามารถแก้ไขได้โดยแค่การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น ฉะนั้นผมจึงค่อนข้างเห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาล ข้อ 1.10 ที่จะกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น โดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารส่วนท้องถิ่นทุกระดับ และเพิ่มเติมอีกว่าให้มีการกำหนดให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคล หากว่าสภาตำบลไหนมีรายได้ติดต่อกันถึง 3 ปี เข้าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ก็จะยกฐานะให้เป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอีกรูปหนึ่งเรียกว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ผมเห็นด้วยและดีใจด้วย เพราะสิ่งนี้ผมเคยอยากทำตอนที่ผมมีโอกาสได้ทำหน้าที่อย่างนี้ตอนปี 2528 แต่ไม่มีโอกาสได้ทำเพราะอ้าปากคิดจะทำ พวกลูกศิษย์เก่าตามไปรุ่มเล่นงานที่พญา ตอนนั้นเห็นคนอื่นทำในสิ่งที่อยากจะทำก็ดีใจว่าขอให้ทำสิ่งนี้ได้สำเร็จ ผมเชื่อว่าจะเป็นกุศลแก่บ้านเมือง ขอให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ และให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคล ผมเชื่อว่าเป็นการวางรากฐานของระบบประชาธิปไตยที่มั่นคง มันคงดีกว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยทันทีทันใด เรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยทันทีทันใด ผมว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดผมว่าอย่าเพิ่งไปรีบร้อน แบบที่เรายกได้แบบกรุงเทพมหานคร สักวันหนึ่งก็คงจะมาถึงเมื่อบ้านเมืองเจริญไปกว่านี้ ถ้าเราบอกว่าผู้ปุ่นมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ทำไมเมืองไทยทำไม่ได้ ผมขอเรียนว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของผู้ปุ่นนั้นทำได้เมื่อหลังสงครามโลกนี้เอง และผู้ที่นำไปให้คือสหรัฐอเมริกาบังคับใช้ในรัฐธรรมนูญเลยว่า จะให้มีการเลือกตั้งหัวหน้าองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นทุกชนิด และก็สมารถทำได้และไม่ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างมาเลยจนทุกวันนี้ เพราะว่าผู้ปุ่นหลังสงครามมีความพร้อมอยู่แล้ว ทางด้านพื้นฐานของท้องถิ่นในการที่จะเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ แต่เมื่อผู้ปุ่นได้รับการกำหนดหรือบังคับโดยผู้ปกครองประเทศ คือ สหรัฐอเมริกาว่าให้ร่างรัฐธรรมนูญอย่างนี้ ในปี พ.ศ.2490 ซึ่งอเมริกายังไม่ได้ให้เอกราชผู้ปุ่น ซึ่งก็ทำตามท้ออเมริกันให้ไป แต่ในตอนนั้น พ.ศ.2490 ผู้ปุ่นมีนคร 200 กว่านคร มีเมืองเกือบ 2,000 เมือง จะเอาของเราเดี๋ยวนี้ ยากจะทราบว่านครเข้าชั้นนครของผู้ปุ่นก็เพียงกรุงเทพมหานครเท่านั้น ของผู้ปุ่นกำหนดเลยว่าจะเป็นนครนั้นต้องมีคนอยู่ในเมือง 60% ของ

คนที่อยู่ในจังหวัดนั้น ๆ พื้นที่นั้น ๆ ซึ่งได้ฟังการอธิบายของอาจารย์โกคินแล้วว่าคนอยู่ในเมืองยังน้อยไม่ถึง 20% ในบางแห่งมีเพียงแค่ 1% ถ้าจะยกเป็นนคร สมมติว่าเราจะมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารนครภูเกิด มันก็ต้องดูว่าความเป็นเมืองของนครภูเกิดใกล้เคียงกับกรุงเทพมหานคร เมื่อปี 2518 เท่ากับกรุงเทพมหานครใหม่ หรือถ้าจะเอาที่สงขลาก็ต้องดูที่ความเป็นเมืองเทียบได้กับ กทม.ใหม่ ถ้าเทียบกันได้ก็น่าจะทำได้ ของญี่ปุ่นที่พูดกันบ่อย ๆ ยังมีอีกข้อหนึ่งคือคนที่อยู่ในเมืองนั้นต้อง 60% ขึ้นไป ของเราอยู่ในเมืองก็เปอร์เซ็นต์ ของญี่ปุ่นยังมีอีก ในนครนั้นจะต้องมีธุรกิจ ทั้งอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ที่ทำรายได้ให้แก่คนนั้นอีก 60% เมืองต่าง ๆ ของเรามีนครเชียงใหม่ คนอยู่ในเขตเมืองเท่าไรมีธุรกิจเท่าไร เชียงใหม่พร้อมที่จะขยายออกเป็นนครแบบกรุงเทพมหานครได้ไหม สิ่งเหล่านี้เราจะต้องพิจารณาก่อนที่จะเราจะกระโดดไปสู่การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แบบที่ญี่ปุ่นทำได้ แต่เราจะต้องดูว่าประวัติความเป็นมาเหตุการณ์ของญี่ปุ่นที่ประสบมา สภาพเศรษฐกิจในขณะนั้นและขณะนี้แตกต่างกันอย่างไร ผมเองก็คิดอยู่ว่าสักวันหนึ่งเราคงมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนครภูเกิด แบบที่เป็นในกรุงเทพมหานครหรือนครเชียงใหม่ แต่เราต้องมาดูเกณฑ์กันก่อนนะครับ มิเช่นนั้นจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติมาก การขยายเขตเมืองออกไปมาก ๆ เราจะเอารายได้ที่ไหนไปบริหารกิจการนอกเขตเมืองพื้นที่ในชนบท ในเมืองเชียงใหม่รอบนอก ๆ ห่างออกไปชายแดนใครจะไปดูแล มันก็ต้องมีหน่วยดูแล ก็คือส่วนกลาง เพราะฉะนั้นในขั้นนี้จึงอยากขอให้รัฐบาลเร่งรัดให้มีการออกกฎหมายมีการเลือกการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ตามที่ประกาศไว้ในข้อ 1.10 ให้เสร็จสิ้นภายในปีนี้หรือปีหน้า ซึ่งก็ทำได้แล้วเท่ากับเป็นการรวมระดมกำลังของพี่น้องประชาชนคนไทยในทุกพื้นที่ ทุกตารางนิ้ว ทุกตารางเมตร ได้มาช่วยกันสร้างความเจริญในท้องถิ่น ท้องถิ่นจะได้มีความเจริญเร็วขึ้น ๆ จนกระทั่งความเป็นเมืองขยายออกไป สุขาภิบาลเติบโตเป็นเทศบาล เทศบาลเมืองก็จะขยายออกเป็นนครก็จะกลายเป็นนครทั้งจังหวัด ถึงตอนนั้นก็จะมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของนครเหล่านั้นได้เหมือนกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผมจึงอยากให้เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดใจเย็นลงสักนิด ช่วยกันพัฒนาบ้านเมืองในระยะนี้ให้เจริญก้าวหน้า ซึ่งรัฐบาลกำลังทำกันอยู่และผมเห็นว่าเป็นแนวทางเป็นขั้นตอน อย่างที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ชี้แจงไปแล้วว่ารัฐบาลใน 20 กว่าปี ไม่เคยมีใครทำให้สภาพตำบลเป็นนิติบุคคลได้ ถ้ารัฐบาลทำได้ผมถือว่าเป็นงานชิ้นที่สำคัญ น่าภาคภูมิใจได้ เพราะว่าตำบลเป็นที่พี่น้องประชาชนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ และรัฐบาลต้องให้รายได้ลงไป เงินสนับสนุนลงไปเพื่อจะทำให้พื้นที่ในตำบลค่อย ๆ เจริญขึ้น ผู้คนมีความรู้ความสามารถขึ้น ความเป็นเมืองก็จะค่อยเกิดขึ้น ความเป็นชนบทตามที่อาจารย์โกคิน ๆ กล่าวไว้ว่า ต้องค่อย ๆ หมดไป ในที่สุด จังหวัดก็จะกลายเป็นนครหรือกรุงเทพมหานครที่เป็นอยู่ในขณะนี้ เราก็จะมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการนครภูเกิด เมืองเชียงใหม่ อย่างที่ญี่ปุ่นมีอยู่ ซึ่งในขณะนี้ก็มี 655 นคร จังหวัดหรือเมือง 1,999 เมือง ความเป็นนครของเขาเกือบเต็มพื้นที่ มีพื้นที่ที่เรียกว่าเป็นหมู่บ้านหรือชนบทอยู่แค่เพียง 591 เท่านั้น ความเป็นชนบทน้อยกว่านครที่ญี่ปุ่นเรียกว่า Village แปลเป็นภาษาไทยเรียกว่าหมู่บ้าน มีแค่ 591 ในขณะที่เมืองนครมีตั้งแต่ 655 นคร และมีเมืองตั้ง 2,000 เมือง ความเป็นเมืองหรือนครมีมาก เพราะฉะนั้นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งไม่มีปัญหา เพราะรายได้มีมาก พอที่จะให้รายได้จะเลี้ยงดูกัน เพราะในแต่ละจังหวัด มีเมือง มีนคร มีอุตสาหกรรมอยู่แล้วมากมาย ในจังหวัดนั้น ๆ ของเขา แต่ถ้าเทียบของไทยว่าญี่ปุ่นทำได้ ทำไมไทยทำไม่ได้ มันยังมีความแตกต่างกันของขั้นตอนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และทางด้านการเมืองด้วยก็ขอทราบเรียนถึงจุดนี้ว่าขอให้ใจเย็น สิ่งที่เราต้องการก็คงจะมาถึงสักวันหนึ่งในอนาคตเมื่อบ้านเมืองของเรามีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและสังคมและการเมืองถึงขั้นที่เราต้องไม่ต้องห่วงโยกแล้วที่ไม่มีรายได้มาใช้ในการบริหาร ความต้องการของพี่น้องประชาชน ซึ่งในขณะนี้ก็ยัง

ต้องพึงรายได้ยังต้องใช้จากรัฐบาลส่วนกลางอยู่ ส่วนกลางก็จำเป็นต้องมีคนดูแลการใช้จ่าย ฉะนั้น ในการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในระยะนี้ ชั้นนี้จึงจำเป็นเพราะรัฐบาลเป็นผู้จัดสรรรายได้ออกไป จะต้องมีคนไปดูแลเงินของเขา ในบางประเทศ เช่น อังกฤษบอกว่าไม่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ขอโทษไม่มีภูมิภาค ฉะนั้นในอังกฤษไม่จำเป็นต้องมีภูมิภาค เพราะความเป็นเมืองของเขาเต็มพื้นที่แล้ว ในพื้นที่ท้องถิ่นชนบทของเค้าก็มีสำนักงานส่วนกลางทำหน้าที่อยู่ สำนักงานที่อยู่ในพื้นที่ไปจากส่วนกลางได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางไปประจำอยู่ เวลาพูดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบ กทม. ในไม่ช้าคงได้อีกหลายจังหวัด แต่ถ้าเลือกในแบบทดแทนในภูมิภาคที่เป็นอยู่นี้ ผมไม่แน่ใจว่าจะทำได้หรือไม่ ในแง่โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินหรือตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ อันนี้ต้องแก้ไขกันหลายฉบับในด้วกฎหมายและตัวรัฐธรรมนูญด้วย ขอชี้แจงในส่วนนี้ไว้แค่นี้ก่อน

ดร.สมเกียรติ อ่อนวิมล

ในส่วนของการชี้แจงทั้ง 3 ท่าน คงพอแค่นี้ คงไม่เป็นที่แปลกใจทั้ง 3 ท่าน มีความคิดเห็นสอดคล้องกัน โดยมีความเห็นว่ารัฐบาลดำเนินตามนโยบายที่ประกาศไว้ ที่เน้นหนักการกระจายอำนาจการบริหารส่วนท้องถิ่นแล้ว ก็มีการเลือกตั้งในบางระดับนั้น ส่วนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดสรุปได้ว่าค่อย ๆ ไปช้า ๆ ก่อน รัฐมนตรี ๆ พุดไว้ชัดเจนว่าไม่พร้อม อันนี้เป็นความเห็นของส่วนที่ชี้แจง รูปแบบในการชี้แจงในวันนี้ ก็ได้กำหนดไว้เป็นอย่างนี้ ถึงแม้ว่าจะไม่ได้มีเวทีสำหรับคนที่มีความเห็น นำความคิดเห็นที่จะมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ความเห็นที่ส่งมาทางโทรศัพท์ และในห้องส่งนี้คงจะช่วยถกเถียงให้บ้าง ซึ่งผมจะถกแทน ซึ่งในห้องนี้ทั้งผู้สื่อข่าว ชำราชการ และนักการเมือง ซึ่งถามคำถามที่ส่งมาอีกใหญ่ที่ส่งมาจากทั่วประเทศหลายคำถาม ไม่ได้บอกว่าจะถามใคร บางคำถามบอกว่าจะถามใคร ผมจะใช้วิจารณ์ดูว่าจะถามใคร จากคำถามทางโทรศัพท์ ขอถาม ดร.กมล ๆ ว่า ถ้ามีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สอดคล้องกัน รัฐบาลกลางจะอย่างไร (จากคุณประเสริฐ สุดฉิมพลี อ.จตุรัส จ.ชัยภูมิ) (คุณสมคิด อ.วังทรายพูน จ.พิจิตร) ถามว่า ถ้าเลือกตั้งผู้ว่าฯ แล้วฝ่ายค้านเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด 50 จังหวัดจากทั้งหมด รัฐบาลจะมีปัญหาอย่างไร

ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

เรื่องนี้เป็นเรื่องทีกลัวว่าจะมีความขัดแย้งกัน เท่าที่ทราบจากแนวคิดของผู้ที่จะเรียกร้องของผู้เรียกร้องเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด หากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นถึงขั้นผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ฟังคำสั่งรัฐบาลกลางเลย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็อาจจะเสนอให้คณะรัฐมนตรีปลดผู้ว่าราชการจังหวัดออกจากตำแหน่งได้ ฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนโยบายรัฐบาลกลาง แต่ผมก็กลัวเหลือเกินว่า หากรัฐบาลกลางไปปลดเขาออก เขามาจากประชาชนในพื้นที่และประชาชนไปเลือกกลับเข้ามาอีก ก็จะเป็นปัญหาของพรรคการเมือง เช่น อาจารย์สมเกียรติไปเรียนที่อินเดียมา คงจำได้ว่าเกิดมีปัญหของรัฐบาล ส่วนกลางเกิดปัญหากับรัฐต่าง ๆ ของเค้ากว่า 20 รัฐด้วยกัน ก็เกิดขัดแย้งเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเปลี่ยนแปลงไป เตี้ยแต่ตั้ง เตี้ยเลือกตั้งต่าง ๆ บางครั้งรัฐบาลกลางต้องยกเลิกไป ต้องใช้อำนาจที่เรียกว่า "การปกครองโดยประธานาธิบดี" เข้าไปใช้ชั่วคราว ในบางรัฐที่เกิดขัดแย้งในเรื่องของการเมืองในส่วนของจังหวัดและส่วนกลาง ซึ่งผมเป็นห่วงเหมือนกัน ถ้าเกิดการขัดแย้งอย่างนั้นเอกภาพด้านการปกครองของเรามันคงจะลดลงไป ความแข็งแกร่งของชาติอาจลดลงไป แบบที่อาจารย์สมเกียรติ ๆ ทราบดีว่าในอินเดียที่พรรคกรอสเป็นรัฐบาล รัฐต่าง ๆ ของอินเดียไม่ได้มาจากพรรคกรอส อินเดียอ่อนแอไปมาก

ดร.สมเกียรติ อ่อนวิมล

คำถามของคุณวิชิต ตราชู จากขอนแก่น ถามว่า ถ้ามีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งจะมีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเหมือนกับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งหรือไม่ ขอถามอาจารย์โกคิน ๗

ดร.โกคิน พลกุล

ดูจากผู้ที่เสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานี้ มีบางมาตราที่ให้เป็นเจ้าของงานตามกฎหมายอาญาก็คงจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนต่าง ๆ อำนาจที่เน้นในการรักษาความสงบเรียบร้อยส่วนหนึ่งคงต้องให้ไปจากจุดที่เราดู ขออนุญาตดูเรื่องปัญหาความสัมพันธ์ในร่างที่เสนอมานี้ จังหวัดที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าให้มีอำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และมี อบจ. สุขาภิบาล เทศบาลก็ยังสงสัยว่าให้เมืองการบริหารส่วนจังหวัดต่อไป ในขณะที่มีการเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดใหม่แล้ว ตรงนี้ไม่ทราบว่าประเด็นเป็นอย่างไร และประเด็นที่สองที่สำคัญคือจะไปเลียนแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานคร ซึ่งไม่มีเทศบาล กฎหมายกรุงเทพมหานครจึงเขียนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง นอกจากใช้อำนาจผู้ว่าที่มาจากการแต่งตั้งแล้ว ใช้อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี นายกเทศมนตรีด้วย จังหวัดที่เสนอขึ้นมาใหม่ยังให้มีเทศบาล แต่ไปเขียนแบบกรุงเทพมหานคร คือให้ผู้ว่าราชการที่มาจากการเลือกตั้งไปใช้อำนาจของเทศมนตรี คณะเทศมนตรีด้วย ปัญหาคือว่า ปัญหาเทศมนตรีมีอยู่ได้ แต่ใช้อำนาจของเทศมนตรีไม่ได้กลายเป็นผู้ว่า ๗ เลือกตั้งใช้แทน คือเอาโครงสร้างกรุงเทพมหานครรวมลงไป แต่รักษาโครงสร้างเดิมที่มีทั้งหมด ในขณะที่กรุงเทพมหานครไม่มี ทั้งเทศบาลและสุขาภิบาล จึงให้ผู้ว่ากรุงเทพมหานครทำหน้าที่นี้ไปก่อน จุดนี้เองความสัมพันธ์แทนที่จะไปด้วยกัน ทำงานด้วยกัน ฉะนั้นจะทำให้อำนาจผู้ว่าราชการไปกำกับดูแลเทศบาล กำกับดูแลท้องถิ่น หมายความว่าผู้ว่าราชการที่มาจากรัฐบาลว่าถอดถอนนายกเทศมนตรีได้ ผู้ว่าราชการเลือกตั้งก็สามารถถอดถอน นายกเทศมนตรีเลือกตั้งได้เช่นกัน ความสัมพันธ์ตรงนี้ก็จะเป็นยุ่งกันใหญ่ ถ้าผู้ว่าเลือกตั้งไปถอดถอนเทศมนตรี ถ้าคนในเขตเทศบาลไม่ยอมตรงนี้จะเกิดความขัดแย้งระหว่างคนเขตเทศบาลกับคนของผู้ว่าเลือกตั้งอีก ตรงนี้กรรมการเท่าที่ดูไปมันค่อนข้างจะเป็นปัญหา

ดร.สมเกียรติ อ่อนวิมล

ถ้าไม่ได้บอกว่าจะถามรัฐมนตรี ๗ ก็ใช่แน่ คำถามจาก (คุณสมคิด จาก อ.เมืองเชียงใหม่) เมื่อเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วจะมีการเลือกประธานาธิบดีหรือไม่ และจะให้นำสถาบันพระมหากษัตริย์ไปไว้ไหน

พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ

ความเป็นจริงมีการพูดจาในเรื่องนี้มาก อยากรจะเรียนให้ทราบว่าเราเข้าใจเจตนาารมณ์ของผู้เสนอในการที่จะพัฒนาในเรื่องของการเมืองการปกครอง โดยยังเข้าใจว่าถ้ามีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว จะทำให้ระบอบประชาธิปไตยของเรามีความเข้มแข็งขึ้น พูดตรง ๆ คือ การเมืองไม่แกว่งไปแกว่งมา มีพรรคพวกเข้ามายึดอำนาจกัน อันนี้เป็นความเชื่อ แล้วก็มีความรู้สึกอย่างนั้นจริง ๆ บางคนพูดว่าถ้าเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วจะแก้ปัญหาคความยากจนได้ด้วย ทำให้บ้านเมืองเจริญมากขึ้น เพราะฉะนั้นจากได้ฟังทั้งหมดได้เห็นหน้าเห็นตากันพูดจาทัน

กลุ่มผู้เสนอไม่ได้มีความคิดไปถึงขนาดนั้น ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งรวมทั้งผมเองด้วยที่ไม่ได้คิดอย่างนั้น แต่อีกฝ่ายหนึ่งที่ยังมีอีกกลุ่มหนึ่ง มีความคิดเห็นในลักษณะนั้น ก็มองอย่างนี้มองว่าในจังหวัดก็เหมือนประเทศเล็ก ๆ ประเทศหนึ่งทำนองนั้น เมื่อมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเหมือนมีการเลือกตั้งผู้บริหารในระดับสูงของจังหวัดหรือประเทศนั้นก็เหมือนกับมีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี และการเลือกตั้งอย่างนี้อาจารย์โกคิน ๆ ได้พูดไป สุขาเทศบาลต่าง ๆ มันเลยมองไปดูว่าส่วนกลางที่ผู้ว่าอาจจะเลือกตั้ง อันนี้เป็นส่วนกลางอันนี้เป็นส่วนท้องถิ่น ยังไม่เท่ากัน มีบางมาตราในร่างพระราชบัญญัติเขียนไม่ชัด ตีความหมายใหม่เป็นอิสระไม่ขึ้นกับส่วนกลางและข้าราชการที่ทำงานในส่วนนี้ ก็โอนเป็นของจังหวัดหมด ถ้าไม่โอน ถ้าจะเข้าไปต้องติดต่อก่อนนะว่า จะทำอะไรกับทรัพย์สินต่าง ๆ ก็โอนไปให้กับผู้ว่าราชการหรือจังหวัดทั้งหมด เช่น ทรัพย์สินที่ราชพัสดุ อาคาร สถานที่ต่าง ๆ จากการเขียน เลยทำให้ผู้คนไปมองเห็นว่าอันนี้มันเป็นการทำให้เกิดการแยกออกเป็นรัฐต่าง ๆ เมื่อแยกออกเป็นรัฐต่าง ๆ ที่นี้เมื่อแยกออกเป็นรัฐต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว เมื่อรวมเป็นส่วนกลาง ผู้นำส่วนกลางของรัฐต่าง ๆ ซึ่งมาจากเลือกตั้ง ก็มักจะมีความประสงค์อยากจะเห็นผู้นำของชาติมาจากการเลือกตั้งด้วย อันนี้เป็นหลักธรรมดา บางคนบอกมาเลเซียเป็นอย่างนั้น มาเลเซียเป็นรัฐที่มาจากการเลือกตั้งเพียง 2 รัฐ นอกนั้นเป็นสุลต่านสืบทอดสันตติวงศ์ คนก็จะมองกันอย่างนี้เลย มีความห่วงใยในสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งก็คงต้องระมัดระวังในเรื่องนี้มาก บางครั้งเราไม่ได้ตั้งใจ แต่ว่ารูปแบบมันจะค่อย ๆ ชักงูไป มันก็ต้องระมัดระวังกันให้มาก แต่เจตนาผมไม่มีแน่นอนในเรื่องนี้คงต้องทำความเข้าใจกัน

ดร.สมเกียรติ อ่อนวิมล

ขอบคุณมากครับท่านรัฐมนตรี ฯ ถามว่ารัฐบาลควรสนใจปัญหาความเดือดร้อน ความยากจน เช่น กัญแจ่งมากกว่าจะไปสนใจปัญหาการเปลี่ยนแปลงของการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และจะมั่นใจได้อย่างไรว่า การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำให้ความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นบ้าง บางส่วนท่านตอบไปแล้ว (คุณเดชา จากกรุงเทพฯ ฯ ถามมา)

พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ

เพราะว่าเวลานี้รัฐบาลเองก็ห่วงมากในเรื่องของกัญแจ่งต่าง ๆ โดยเฉพาะกัญแจ่งครับ แน่นนอนว่าจะต้องสนใจและรัฐบาลเองก็สนใจมากต่อปัญหา พรงี้ก็จะไปกันอีกแล้ว รัฐมนตรี ฯ ช่วยทั้ง 3 ท่าน ก็เดินทางกันเต็มที่เต็มที่ทั้ง 3 ท่านก็มีภาระกันอย่างเต็มที่ แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาเรื่องการเมืองการปกครอง การบริหารก็เป็นปัญหาที่มีความสำคัญมาก เพราะฉะนั้นการยกปัญหานี้ขึ้นมาพูดก็คงไม่เสียเวลาอะไรมาก ผมเห็นด้วยว่าปัญหาหลักของชาติของบ้านเมือง คือเรื่องความทุกข์ยากของพี่น้องประชาชนอยู่ในขณะนี้

ดร.สมเกียรติ อ่อนวิมล

ถาม อ.โกคิน จากคุณธีระ แซ่แต้ จาก กทม. จริง ๆ ให้ถามพรรคพลังธรรม แต่ไม่มี ถามว่าอยากให้มีการเลือกตั้งจังหวัดตัวอย่างบางจังหวัด ไม่ใช่ทั้งหมดจะได้หรือไม่ แล้วก็ดูผล

ดร.โกศิน พลกุล

ประเด็นนี้เป็นประเด็นสำคัญ บังเอิญเมื่อ 3-4 วันก่อนผมได้ไปอภิปรายที่รัฐสภาโดยผู้สื่อข่าวรัฐสภามีการยกประเด็นนี้ขึ้นมาว่า ที่มีขอให้เลือก 8 จังหวัดก่อน ได้แก่ นนทบุรี ภูเก็ต สมุทรปราการ เชียงใหม่ สงขลา ขอนแก่น นครราชสีมา นครศรีธรรมราช ถามว่าทำไมถึงเป็น 8 จังหวัด เรรวัดจากอะไร หลายคนตอบไม่ได้ วัดจากความรู้สึกหรือเปล่า เลยสองเอาตัวเลขมาดูเฉพาะ 2 ตัวเลข ตัวเลขแรกมาดูเป็นตัวเลขที่มาจากการแสดงถึงรายได้จากภาษีท้องถิ่น โดยไม่รวมเงินอุดหนุนใน 20 จังหวัดแรก

จังหวัดแรกอันดับ 1 คือ สงขลา ที่อยู่ในตาราง จังหวัดที่สอง คือ ชลบุรี ไม่อยู่ในตาราง จังหวัดที่ 3 นครราชสีมา อยู่ในตาราง จังหวัดที่ 4 เชียงใหม่ อยู่ในตาราง จังหวัดที่ 5 นครศรีธรรมราช อยู่ในตาราง จังหวัดที่ 6 สมุทรปราการ อยู่ในตาราง จากนั้นขอนแก่นอยู่ในตาราง เป็นอันดับ 9 ภูเก็ต อยู่ในตาราง อยู่ต้นดับ 17 นนทบุรี เป็นอันดับที่ 20 แล้วจังหวัดอื่น ๆ ที่อยู่ก่อนหน้าจังหวัดไม่ได้อยู่ในตาราง ทำไมไม่เลือก อันนี้อยู่ในเกณฑ์รายได้ที่ผมได้กราบเรียนไปแล้ว เกณฑ์ที่สองคือความเป็นชุมชนนั่นก็คือดูความเป็นชุมชนเมืองแคไหนดูจากเขตเทศบาล เขตสุขภาพ ท่านเชื่อไหมครับ ใน 8 จังหวัดที่อยู่ในตาราง

มีเพียง 3 จังหวัดที่อยู่ในตาราง คือจังหวัดนนทบุรี ีความเป็นเมืองเพียง 16.21% ภูเก็ตมีความเป็นเมือง 14.47% สมุทรปราการ 12.41% เชียงใหม่มีความเป็นเมืองเพียง 2.97% อีก 97% เป็นชนบท สงขลามีความเป็นเมือง 1.84% ขอนแก่นความเป็นเมือง 1.68% นครราชสีมาความเป็นเมือง 1.40% นครศรีธรรมราชความเป็นเมือง 1.11% และนครศรีธรรมราชอยู่อันดับ 49 นครราชสีมาอยู่อันดับ 41 เราเลือกขึ้นมาใช้เป็นเกณฑ์อะไรอย่างที่ว่าอาจารย์ กระมล ฯ พูดขึ้นมาว่า เราอ้างญี่ปุ่น อังกฤษ คงต้องไปดูสภาพการณ์ของเขา ดูเกณฑ์ที่เขาใช้ ถ้าเราหยิบขึ้นมาแล้วเราตอบไม่ได้ เชื่อไหมครับกฎหมายสมควรที่เราเอารูปแบบมหานครไปใช้ให้เลือกกัน พอเข้าไปสภา ฯ ตกเตียงกันตาย ส.ส.แต่ละคนบอกจังหวัดของผมก็น่าจะเป็น แล้วจะเอาตัวอะไรวัด กรรมการ ฯ พิจารณาจุดนี้ว่านโยบายของรัฐบาลถูกต้องแล้ว ทำอย่างไรจะพัฒนาการบริหารการพัฒนาการปกครองในระดับชนบทขึ้นมาก่อน และเมื่อถึงจุดหนึ่งที่มีตัววัดที่ใช้ได้ เราจะเอารูปแบบมหานครไปใช้ก็ไม่แน่ว่าจะมีปัญหา แต่ผมมีข้อสังเกตว่าเมื่อปี 28 เรายกกรุงเทพมหานครเลือกตั้งขึ้นใหม่เป็นมหานคร เป็นปีเดียวกับที่อังกฤษยกเลิกมหานครลอนดอน และมหานครทั้งหมดที่อังกฤษมีกลับไปเป็นแบบเทศบาลเล็ก ๆ ยกเลิกมหานครทั้งหมด ตรงนี้เราพูดว่าในปีเดียวกันมันแตกต่างกันอย่างนี้ไม่ใช่ย้ายเป็นมหานครแล้วของเราไม่ดี และต้องดูว่าคนอื่นเขายกเป็นมหานคร แล้วยกเลิกมหานครเกิดจากเหตุผลอะไร

(หมายเหตุ : ตารางแสดงรายได้จากภาษีท้องถิ่นและตารางแสดงความเจริญของชุมชน

ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

การที่เค้ายกเลิกมหานครลอนดอน เพราะเสียงข้างมากของมหานครลอนดอนเป็น Labour และพรรค Conservative ซึ่งเป็นรัฐบาล ทนไม่ได้ก็ต้องเลิก ความขัดแย้งจะเกิดขึ้นได้เสมอกับรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ถ้าเกิดมาจากคนละพรรค เราไม่จำเป็นต้องเอาตัวอย่างอังกฤษมาเป็นข้อห่วงใย เราต้องมีเกณฑ์ที่แน่นอน 3 เกณฑ์ คือ 1. ความเป็นชุมชนเมืองหรือความเป็นนครของจังหวัดนั้น ๆ ว่ามีมากน้อยแค่ไหนเพียงใด ต้องชัดเจน ถ้าเราเอาแบบญี่ปุ่นหรืออังกฤษก็เหมือนกัน เค้าก็ใช้เกณฑ์แบบนี้ กิจกรรมทางเศรษฐกิจของจังหวัดนั้น ๆ ว่าเป็นอย่างไร มีนคร มีเมือง ในเมือง ในนครนั้น ๆ ในจังหวัดนั้น ๆ มีชีวิตเศรษฐกิจเป็นอย่างไร เพราะกิจกรรม เศรษฐกิจ อุตสาหกรรม

พาณิชย์กรรม การท่องเที่ยวก็เป็นแหล่งที่มาของรายได้ ถึงจะมาสู้ข้อพิจารณาข้อที่ 3 รายได้พอที่จะเอามาเลี้ยงเมืองหรือจังหวัดนั้น ได้หรือไม่ถ้าจะเป็นมหานคร เมืองกรุงเทพ ฯ มหานครกรุงเทพ ฯ เมื่อตอนตั้งกรุงเทพมหานคร ผมได้มีส่วนสนับสนุนด้านกฎหมาย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ในปี 18 และในปี 28 ผมเองก็เป็นประธานยกร่างกฎหมายฉบับนี้ตัดสินใจทำเพราะต้องการขยายชุมชนเมืองออกไปมาก ๆ ซึ่งในปี 18 มีชุมชนเมืองเพียง 100 ตารางกิโลเมตร แต่เราต้องการขยายให้ถึง 1,500 ก็มากมาย ปัจจุบันกว่า 1 ใน 3 เป็นชุมชนเมือง ที่ขยายได้เร็วขนาดนี้ไม่ใช่ความสามารถของกรุงเทพมหานคร แต่เป็นเพราะรัฐบาลกลางทุ่มเงินลงไปให้สร้างรากฐาน โครงสร้างต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจ ทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานคร สามารถที่จะให้รายได้แก่กรุงเทพมหานครมากขึ้น แต่การอาศัยส่วนกลางยังมีอยู่ตลอดเวลา แม้แต่กรุงเทพมหานคร ยังในต่างจังหวัดก็ต้องอาศัยส่วนกลางมากขึ้น เพราะชุมชนเมืองน้อยกว่ากรุงเทพมหานคร

ดร.สมเกียรติ อ่อนวิมล

ถามแทนผู้สื่อข่าว (คุณสมโชค ปรีชากุล จาก นสพ.ไทยรัฐ) ถามมาหลาย ๆ ข้อ กระทรวงมหาดไทยเคยดูร่างพระราชบัญญัติเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของพรรคพลังธรรมหรือไม่ ถ้าดู ถ้าเคยนำมาเปรียบเทียบหรือไม่ว่าร่างที่ว่านี้ แตกต่างจากร่างพระราชบัญญัติ อบจ.ของมหาดไทยหรือไม่ และมีข้อแตกต่างในสาระอย่างไรบ้าง

พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ

ขณะนี้กระทรวงมหาดไทยกำลังนำเอาเอกสารร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาเมื่ออยู่ 130 กว่ามาตรา รูปแบบของผู้เขียนมีเวลาน้อย ส่วนใหญ่เลียนแบบมาจากร่างพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งบางข้อลืมนึกแก้ไข ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวค่อนข้างที่จะร่างเป็นการบริหารราชการจังหวัดที่เป็นมหานคร หรือจังหวัดเป็นเมือง ส่วนที่เอาไปใช้ 75 จังหวัดข้างนอกมีลักษณะอย่างอื่น อ.กระมล ฯ พูดว่า เป็นท้องที่ที่เป็นชนบท มีความยากลำบากค่อนข้างมีอุปสรรคมาก หากใช้หลักการเดียวกัน

ดร.สมเกียรติ อ่อนวิมล

คำถามต่อเนื่อง ผู้ว่า กทม.มีสภาพงานเหมือนหรือแตกต่างจาก อบจ.อย่างไร

พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ

ผู้ว่านายก อบจ.ความมุ่งหมายต้องการให้ท่านเป็นหัวหน้าผู้บริหาร ยกเว้นท้องที่ที่เป็นสุขาภิบาล หรือเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เพราะฉะนั้น นายก อบจ.มีหน้าที่เกือบจะเรียกว่าเป็นผู้ประสานงาน กำหนดรายละเอียด ช่วยเหลือเป็นผู้ดำเนินงาน มีภาระหน้าที่ มี 5 ข้อ ซึ่งบางคนกล่าวถึงกระทรวงมหาดไทยหมกเม็ดบ้างหรือไม่ให้ภาระหน้าที่ของ อบจ.มากมายก่ายกอง เป็นสิ่งที่เราต้องการยกฐานะของพื้นที่ที่เป็นชนบทให้มีโอกาส ให้มีงบประมาณ โดยผลักดันงบประมาณให้ด้วย เพราะ อบจ.นี้เงินของ อบจ.ต่อหัวประชากรประมาณร้อยละ 60 กว่าบาท น้อยมากเหลือเกิน ท่านจะเห็นว่าภาษีที่เก็บได้ต่อหัวประชากร เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงได้ทำการสนับสนุนงบประมาณให้มากในขณะนี้ ไม่ว่าจะเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป หรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนทั่วไปรัฐบาลจะผลักดัน

ไปให้หัวละ 60 บาทต่อประชากร เงินอุดหนุนเฉพาะกิจก็ให้จังหวัดหลายล้าน แล้วแต่โครงการจะทำขึ้นมา นอกเหนือจากภาษีอากรที่จะเก็บได้ตามกฎหมาย ท่านจะเห็นได้เฉพาะเรื่องเงินเรื่องเดียวก็มีอุปสรรคอย่างมหาศาล แต่ก็ต้องให้โอกาสกับพื้นที่ที่เป็นพื้นที่ที่ยากลำบาก พื้นที่ของประชาชนควรจะมีโอกาสเข้ามาบริหารด้วยตัวของตัวเองได้บ้าง

ดร.สมเกียรติ อ่อนวิมล

ขอบคุณมากจาก นสพ.ไทยรัฐยังมีคำถามอีกหลายคำถามเดี๋ยวเล็กแล้วขอให้รัฐมนตรีตอบด้วยแล้วกัน มีคำถามที่ติดอยู่คำถามหนึ่ง คุณพิสิฐ แสงใส ถาม ดร.สมเกียรติว่าทำไมคำถามที่คิดจึงมีแต่คำถามเชียร์ มหาดไทย

คำถาม ถ้ามีการเลือกตั้งผู้ว่า ฯ จะมีการเลือกนายอำเภอ สารวัตรใหญ่ อัยการ ผู้พิพากษาด้วยหรือไม่ คุณอนุศักดิ์ (จากกรุงเทพ ฯ) ถามเรื่องญี่ปุ่น แบบอย่างของญี่ปุ่น อาจารย์กระมล ตอบไปแล้วคุณจรัส (จากสุโขทัย) บอกว่าสนับสนุนรัฐบาลยกให้ผู้ว่า ฯ ออกรายการบ้าง แล้วจะทำให้ประชาชนอยู่ดีกินดี แค่นั้น ถามมาชี้แจงว่าฝ่ายมหาดไทยมีนโยบายอย่างไรที่ไม่เห็นด้วย คงต้องอัดกันอีก 24

คุณชาญชัย (จากกรุงเทพ ฯ) ถามว่าทำไมต้องมีการเรียกร้องให้ตั้งผู้ว่า ฯ โดยสมมติพรรคประชาธิปัตย์ ทำไมรัฐบาลไม่แก้ไขการเรียกผู้ว่า ฯ เป็นนายกเทศมนตรี

คุณเดชา (จากกรุงเทพ ฯ) ถามว่า พรรคการเมืองต่าง ๆ เมื่อรวมกันแล้วนโยบายการตั้งผู้ว่า ฯ ทำไม่จึงหายไป ทั้ง ๆ ที่ตอนก่อนจะรวมกันเขาให้มีการเลือกตั้ง

ดร.วิบูลย์ ฯ ถามว่า หากมีความจำเป็นว่าสมควรให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเลือกตั้งผู้ว่าในรัฐบาล โดยให้แก้ไขนโยบายรัฐบาลเสียใหม่ว่าควรจะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดได้หรือไม่ คุณไชยา ฯ (จากขอนแก่น) บอกว่าการเลือกตั้งผู้ว่าเป็นไปไม่ได้ เพราะพรรคความหวังดีกลัวว่าพรรคที่เสนอนโยบาย จะได้คะแนนเสียงจริงหรือไม่

พลเอก ขวลิศ ยงใจยุทธ

ผมไม่คิดอย่างนั้น เพราะว่ารัฐบาลก็มีหน้าที่ในการดูแลความถูกต้อง

ดร.สมเกียรติ อ่อนวิมล

เนื่องจากเวลาจำกัด สำหรับคำถามที่เหลือ ทางกระทรวง และ รมต. และที่ปรึกษาจะนำไปพิจารณาอีกทีหนึ่ง ส่วนทุกฝ่ายที่มีความคิดเห็นไม่ตรงกับท่านวันนี้ ถ้าหากจะมีโอกาสจัดก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง วันนี้บังเอิญโดยหลักการที่ตกลงกัน นั่นคือ ทางกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีจะนำคณะชี้แจงว่ารัฐบาลชุดนี้มีนโยบายอย่างไร และจะทำอะไรบ้าง ถ้าเท่าที่แถลงมาซ้ำไม่จริง และตอบคำถามเป็นที่กระจ่างก็จะเข้าใจว่ารัฐบาลชุดนี้กำลังจะทำอะไรอยู่ก็เท่านั้นเอง

ตารางแสดงรายได้จากภาษีท้องถิ่น โดยไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาลของ 20 จังหวัดแรก

จังหวัด	รายได้ (ล้านบาท)
*1. สงขลา	699,332,183.35
2. ชลบุรี	636,335,839.08
*3. นครราชสีมา	607,644,294.74
*4. เชียงใหม่	533,118,747.68
*5. นครศรีธรรมราช	465,906,692.26
*6. สมุทรปราการ	442,594,460.80
7. อุตรธานี	427,089,227.94
8. นครสวรรค์	408,810,092.40
*9. ขอนแก่น	401,314,088.60
10. ยะลา	386,014,001.91
11. อุบลราชธานี	377,824,204.08
12. นครปฐม	340,471,970.55
13. ตวัน	315,441,198.11
14. สุราษฎร์ธานี	300,272,064.19
15. อุดรธา	298,000,691.71
16. ราชบุรี	287,720,258.30
*17. ภูเก็ต	283,344,235.91
18. ลำปาง	280,363,766.36
19. นราธิวาส	279,072,980.10
*20. นนทบุรี	275,412,113.10

*หมายถึงจังหวัดที่เสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

ตารางแสดงความเจริญของชุมชน โดยพิจารณาจากพื้นที่

ของเทศบาลและสุขาภิบาลที่มีอยู่ใน 8 จังหวัด ที่เสนอให้มีการเลือกตั้ง
ผู้ว่าราชการจังหวัด

จังหวัด	สัดส่วนพื้นที่เขตเทศบาล /สุขาภิบาลเมื่อเปรียบ เทียบกับพื้นที่ทั้งจังหวัด	เมื่อเปรียบเทียบกับ จังหวัดอื่นแล้วอยู่ลำดับที่
1. นนทบุรี	16.21%	4
2. ภูเก็ต	14.47%	5
3. สมุทรปราการ	12.41%	6
4. เชียงใหม่	2.97%	22
5. สงขลา	1.84%	32
6. ขอนแก่น	1.68%	34
7. นครราชสีมา	1.40%	41
8. นครศรีธรรมราช	1.11%	49

การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และการยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล*

ดร.ชูวงศ์ ฉายะบุตร
อธิบดีกรมการปกครอง

อธิบดีกรมการปกครอง

กระผมขอกราบขอบคุณท่านผู้ใหญ่และท่านที่เคารพทุกท่าน สำหรับเรื่องที่ขอให้ผมมาพูดโดยสังเขป คือ เรื่องของจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัด และเรื่องสภาตำบล กระผมขอพูดเรื่องแรก คือ เรื่องผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งขณะนี้ มีกระแสข่าวเรื่องเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ขออนุญาตกราบเรียนว่า ความจริงผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะทางกฎหมายในปัจจุบันนั้นขึ้นอยู่กับกฎหมาย 2 ฉบับด้วยกัน คือ ฉบับที่หนึ่งนั้นเป็นตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในปัจจุบันเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งได้มีการแก้ไขมาครั้งหลังสุด ผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนนี้ในทางข้อเท็จจริงคือเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารราชการส่วนภูมิภาค ผมขออนุญาตกราบเรียนว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่แบ่งแยกมิได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ราษฎรของประเทศเลือกผู้ราษฎรขึ้นมาเป็นผู้แทนของรัฐสภา รัฐสภาที่ควบคุมฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีก็แต่งตั้งข้าราชการและผู้ว่าราชการจังหวัดตามจังหวัดต่าง ๆ ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดก็เหมือนกับเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง บริหารงานตามที่คณะรัฐมนตรีโดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัดต่าง ๆ มอบหมายผ่านลงไปตามจังหวัดต่าง ๆ ฉะนั้นโดยความหมายเช่นนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดก็คือคนของรัฐบาลกลาง ซึ่งส่งไปประจำตามส่วนต่าง ๆ ของประเทศ โดยใช้เงินของรัฐบาลกลาง หรืองบประมาณแผ่นดินไปทั่วทั้งประเทศ อันนี้ก็มีความหมายของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งความจริงได้ใช้มาเป็นเวลานานตั้งแต่เริ่มเปลี่ยนแปลงการปกครอง และในสมัยเดิมนั้นได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ซึ่งได้รับรองฐานะของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นเจ้าของเมือง เจ้าแขวง และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายปี พ.ศ. 2457 เรื่อยมารวมทั้งสมัยโบราณมาด้วย จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2498 รัฐบาลสมัยนั้นได้มีนโยบายที่จะกระจายอำนาจ โดยได้ออกกฎหมายที่เรียกว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 โดยตั้งจังหวัดซึ่งเป็นท้องถิ่นขึ้นมาอีกส่วนหนึ่ง โดยมีพื้นที่ของจังหวัดต่าง ๆ ซ้อนกับพื้นที่เดิม และผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลางให้บริหารงบประมาณ เพราะฉะนั้นตามกฎหมายฉบับปี พ.ศ. 2498 นี้ มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ สภาจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและในขณะเดียวกันให้สภาจังหวัดทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติในระดับจังหวัด เพราะฉะนั้นโดยความหมายนี้ผู้ว่า

*การบรรยายในที่ประชุมสมาชิกพรรคชาติไทย วันอังคารที่ 10 พฤศจิกายน 2535 ณ ห้องประชุม 216 สำนักงานเลขาธิการสมาชิกวุฒิสภา

ราชการจังหวัดจึงมีฐานะสวมหมวก 2 ใบด้วยกัน ใบหนึ่งคือสวมหมวกในฐานะเป็นผู้บริหารราชการแผ่นดินตามที่ รัฐมนตรีมอบหมายลงไป และตามที่กฎหมายมอบหมายให้ และอีกใบในฐานะหนึ่งก็คือ ผู้บริหารของท้องถิ่นตามกฎหมายพระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ที่ผมขออนุญาตกราบเรียนนี้เพราะเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด ผู้บริหารของท้องถิ่นสำหรับคนทั่วไปมักสับสนมากขึ้น ในเมื่อได้มีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับกรุงเทพมหานคร ขึ้นมา โดยที่ในกฎหมายกรุงเทพมหานครได้เรียกว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยอำนาจส่วนใหญ่เป็นท้องถิ่น หน้าที่ส่วนใหญ่เป็นท้องถิ่น แต่ภาษาที่ใช้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ใช้คำว่าผู้ว่าราชการ ซึ่งอันนี้ทำให้คนเข้าใจผิดเป็นจำนวนมากในการเรียก ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครว่าเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ความจริงนั้นในส่วนนี้ ท่านอาจจะหมายถึงเป็นแต่เพียงนายกเทศมนตรีของกรุงเทพมหานคร หรืออาจจะหมายถึงในฐานะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ แล้วแต่จะตีความหมายในส่วนนี้ เพราะฉะนั้นในส่วนของการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น กระผมคิดว่านโยบายที่รัฐบาลได้แถลงต่อสภาไว้ ท่านได้เขียนว่าเป็นเรื่องของการปกครองท้องถิ่น ฉะนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงขออนุญาตตีความในส่วนนี้แต่เพียงว่าเป็นเรื่องของการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น ไม่ใช่การบริหารของรัฐบาลกลางการปกครองส่วนกลาง หรือการปกครองส่วนภูมิภาค ในส่วนนี้ได้มีความพยายามของท่านผู้แทนราษฎรหลายสมัยที่จะให้มีการเลือกผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สมัยหนึ่งก็มีการเสนอให้เลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ด้วยอุปสรรคเสียก่อน ไม่ได้มีการประกาศใช้ และแนวความคิดเช่นนี้ก็มีมาตลอดเวลาด้วยกัน กระผมคิดว่ามันเป็นเวลาหลายปีติดต่อกันมาและก็ค่อนข้างจะชัดเจนในลักษณะที่ว่าเป็นการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จนกระทั่งในระยะหลังในเมื่อมีกฎหมายกรุงเทพมหานคร ความเข้าใจของคนทั่วไปส่วนหนึ่งเข้าใจว่าเป็นการเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งจังหวัดทั้งหมด ไม่ใช่เฉพาะในส่วนภูมิภาค แต่รวมถึงท้องถิ่นด้วย ซึ่งโดยนัยเช่นนี้ความชัดเจนกระทรวงมหาดไทยก็พยายามจะชี้แจงว่า เรื่องของการบริหารราชการแผ่นดินนั้น คือ ส่วนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะยังคงอยู่ ต้องทำหน้าที่บริหารงบประมาณแผ่นดินห้าแสนกว่าล้านบาท โดยกระจายไปตามส่วนต่าง ๆ ของประเทศ มันเป็นงบประมาณคนละส่วนกับงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นรัฐบาลและกฎหมายต่าง ๆ ได้กำหนดไว้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถจะมีรายได้ท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เพราะฉะนั้นรายได้ของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็เป็นส่วนหนึ่งและรายได้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้แทนของรัฐบาลกลางไปบริหารงานของรัฐบาลกลางตามส่วนต่าง ๆ ของประเทศนั้นก็อีกส่วนหนึ่ง ฉะนั้นผมขออนุญาตกราบเรียนในประเด็นเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนนี้ ประการที่ 2 ในกรณีสมมติว่าถ้ามีการเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะภูมิภาค ไม่ใช่ในส่วนฐานะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ถ้าเราจะเลือกทั้งหมดแล้วละก็ สิ่งที่จะต้องพิจารณาก็คือว่า หนึ่ง อำนาจที่ประชาชนทั้งประเทศไปเลือกผู้แทนราษฎรขึ้นไปเป็นผู้แทนรัฐสภา ผู้แทนรัฐสภาคุณรัฐมนตรี และรัฐมนตรีคนผู้แทนของตนเอง ตามหลักการบริหารในลักษณะที่เป็นคาบิเนตซิสเต็มมันจะขาดตอน เพราะมีคนไปเลือกผู้บริหารของรัฐบาลกลาง โดยไปเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหมดเหมือนกรุงเทพมหานคร เป็นต้น ในส่วนที่สองที่ค่อนข้างชัดเจนก็คือว่า เรื่องของงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณแผ่นดินรับสภาเป็นผู้ควบคุมงบประมาณซึ่งสามารถคุมตลอดปี ถ้าไปแยกออกแล้วใครจะคุมผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นท้องถิ่น มันคนละส่วน เพราะฉะนั้นในสองประการนี้ผมกราบเรียนเพื่อชี้แจงให้เห็นข้อที่แตกต่างความหมายที่ประชาชนทั่วไปอาจจะเข้าใจไม่ถูกต้องโดยการที่มีผู้แสดงความคิดเห็นในส่วนที่พยายามจะชี้แจงไม่ถูกต้อง คือส่วนของผู้ว่าราชการจังหวัด ผมคิดว่าเป็นประเด็นที่เป็นสาระสำคัญ ส่วนเรื่องอื่นก็คงเป็นเรื่องประกอบ อันนี้เป็นข้อที่หนึ่งที่กระผมมาขออนุญาตกราบเรียนให้ทราบ

สมาชิกพรรคชาติไทย

ท่านอธิบดีครับ มีพรรคการเมืองพรรคหนึ่งเอาชื่อของจังหวัดผม รู้สึกจะมีอยู่คนเดียวในพรรคชาติไทยเอาไปเป็นจังหวัดที่จะเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งจังหวัดนนทบุรี ในฐานะที่เป็นผู้แทนอยู่ผมก็ฟังเสียงประชาชนโดยทั่วไปว่า ออกมาจะเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดหรือไม่ เสียงในจังหวัดสมุทรปราการ ถ้าพ่อค้าตั้งโรงงานใหญ่ ๆ เห็นคววที่จะเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ประชาชนส่วนใหญ่เกินกว่าครึ่งหนึ่งไม่เห็นด้วย แต่ที่เห็นด้วยก็ต้องหาข่าว ยกตัวอย่างเช่น ในจังหวัดสมุทรปราการให้ภาษีอากรต่อรัฐ ปีหนึ่งสองหมื่นหกพันห้าบาท ภาษีช่างเคียงอีก หกพันกว่าล้านบาท เป็นสามหมื่นกว่าล้านบาท แต่รัฐบาลกลางให้งบประมาณไปราว ๆ 6.7% ตลอดมา ทุกปีเป็นอย่างนี้ เก็บได้มากก็ 6.7% เก็บได้น้อยก็ 6.7% แต่มาเกี่ยวข้องกับกระทรวงมหาดไทย คือ ภาษีที่เก็บภาษีเพิ่ม 10% ทางจังหวัดสมุทรปราการ จะส่งภาษีให้กระทรวงมหาดไทยปีละหนึ่งพันสี่ร้อยล้านบาท กระทรวงมหาดไทยให้ผลตอบแทนจังหวัดสมุทรปราการไป แปดสิบล้านบาท ตัวนี้เป็นตัวที่ประชาชนฝังใจกันมากสิ่งที่สำคัญก็ต้องเทียบกับกรุงเทพมหานครเพราะเป็นเมืองปริมณฑลและติดต่อกัน กรุงเทพมหานคร มีเนื้อที่ 1,440 ตารางกิโลเมตร ใต้ประมาณประมาณหมื่นล้านบาทต่อปี จังหวัดสมุทรปราการ มีเนื้อที่ 1,040 ตารางกิโลเมตร ได้ไปแปดสิบล้านบาท นี่คือผลแตกต่างผมอยากจะให้ข้อมูลท่านอธิบดีอันนี้ไปเป็นข้อคิด ถ้าตอบได้ก็ตอบมาหนึ่งพันสี่ร้อยล้านบาทถ้ากระทรวงมหาดไทยไปเก็บแล้วก็ควรยกให้เขาเลยเพราะเป็นภาษีเพิ่ม หรือกระทรวงมหาดไทยเอาไปเก็บให้เขา ผมคิดว่าสมุทรปราการเขาพอใจ ประเด็นที่สองผมคิดว่าในกรุงเทพมหานครในขณะนี้ผมก็จะนำเรื่องนี้เสนอพรรค แต่ยังไม่เสนอเวลานี้ ความคิดเห็นเมื่อสมัยผมเป็นรัฐมนตรีช่วยมหาดไทย ท่านประธานเป็นรัฐมนตรีผมเสนอท่านผมบอกว่าจะเอาอย่างนี้ที่ทางกรุงเทพมหานครเอาเขตฝั่งธนบุรีเข้ามาผนวกเป็นกรุงเทพมหานครทั้งหมดนั้น ให้แยกกรุงเทพมหานครกับฝั่งธนบุรี ฝั่งธนบุรีประชาชนก็เรียกร้องเป็นเมืองธนบุรี แล้วตอนนั้นให้แยกเขตการบริหารให้กว้างขวางมากขึ้น และมีคนบริหารมากขึ้น ทางฝั่งธนบุรีนั้นเป็นเมืองที่ยังต้องพัฒนาอีก เงินที่เอาไปมาก ๆ ก็คงต้องส่งไปให้ฝั่งธนบุรีพัฒนาให้มากขึ้น ผมคงจะต้องเสนอให้ทั้งหมดมี 33 เขต หรือ 32 เขต เรียกว่าเป็นเขตของกรุงเทพมหานคร และจะให้พรรคชาติไทยเสนอให้เป็นเขตการเลือกตั้งให้เป็นเทศบาลเสียเลย 33 เขต หรือ 32 เขต แล้วก็ให้มีบริหารทั้ง 32 เขต สำหรับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ทางพรรคที่อยากจะให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ผมมองเห็นแล้วโดยเฉพาะจังหวัดสมุทรปราการ ปทุมธานี นนทบุรี ผมคิดว่าพรรคที่เสนอเขาคิดว่า สมาชิกของพรรคหรือตัวฐานเสียงก็คงจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดนั้น ๆ และจังหวัดที่เสนอก็คงเห็นมีตัวในฐานเสียงคงจะเกี่ยวกับการเมือง พรรคชาติไทยก็ประกาศจุดยืนมาแน่ชัดว่าไม่สนับสนุนในการที่จะเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งหมดนี้ก็อยากจะให้ท่านอธิบดีช่วยตอบเรื่องของสมุทรปราการ จะได้กลับไปบอกเขาเกี่ยวกับเรื่องงบประมาณของกระทรวงมหาดไทย ประเด็นหนึ่ง ประเด็นที่สองเกี่ยวกับเรื่องเทศบาลที่ในกรุงเทพมหานคร ถ้าเราแยกเป็น 33 เขต มันจะมีทางเป็นไปได้ไหม ผมอยากจะถามท่านอธิบดีช่วยกรุณาตอบ

อธิบดีกรมการปกครอง

ผมขออนุญาตตอบประเด็นที่หนึ่ง เรื่องภาษี ภาษีที่ว่าคือภาษีการค้าที่เปลี่ยนเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มแต่เดิมกรุงเทพมหานครได้รับ 70% และก็ทั่วประเทศไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาลเทศบาลได้รับ 30% หมายความว่ากรุงเทพมหานครหน่วยเดียวได้รับ 70 จาก 100 ที่เหลือทั้งหมดทั่วประเทศได้รับ 30 ปัจจุบันได้รับ 60% กับ 40% ด้วยกัน ผมขออนุญาตทราบเรียนว่าข้อเท็จจริงไม่ใช่กระทรวงมหาดไทยจัดเก็บ แต่เป็นกรมสรรพากร

กระทรวงการคลังเป็นผู้จัดเก็บ แล้วแบ่งมาให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยก็แบ่งไปตามหลักเกณฑ์ หลักเกณฑ์ที่แบ่งไปให้กรุงเทพมหานครมากขึ้น เกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อปี พ.ศ. 2503 เป็นเวลานานมาแล้ว 30 กว่าปีมาแล้ว คือ ในขณะนั้นกรุงเทพมหานครเจริญกว่าที่อื่นทั้งหมด ที่อื่นยังไม่เจริญเลยเพราะฉะนั้นร้านค้าที่ให้รายได้ต่าง ๆ อยู่เฉพาะในกรุงเทพมหานครก็ใช้มาเรื่อย ๆ ไม่มีใครกล้าเปลี่ยน ไม่มีใครกล้าเสนอใช้มาแบ่งมาแบบนี้ตลอดเวลา จนมาสมัยท่านรัฐมนตรีบริหาร ศิลปอาชา เป็น 60/40 ทางกรุงเทพมหานครก็ยังได้ 60 อยู่ ท้องถิ่นทั่วประเทศทุกรูปแบบได้เพียงแค่ 40 ซึ่งท้องถิ่นทั่วประเทศก็ร้องว่าไม่เป็นธรรมในประเด็นนี้ ในเรื่องนี้ผมคิดว่าเป็นเรื่องนโยบายความจริงเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะกำหนด ท่านจะกำหนดอย่างไรก็แล้วแต่กระทรวงมหาดไทยและคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ แต่ระดับเจ้าหน้าที่ไม่อาจพูดอะไรได้ ผมขออนุญาตกราบเรียนข้อเท็จจริงดังนี้ ส่วนประเด็นที่สองนั้นถ้าจะแบ่งเป็นเทศบาล กฎหมายเทศบาลกำหนดแต่เพียงว่าท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรตั้งเป็นเทศบาลตำบลได้ ยกเว้นเทศบาลเมืองมีความหนาแน่น 3,000 คน และมีรายได้พอสมควรจัดตั้งเป็นเทศบาลได้ เพราะฉะนั้นผมคิดว่ากรุงเทพมหานครถ้าจะแบ่งเป็นเทศบาล 34 เขต ตามเขตของกรุงเทพมหานคร ก็จะต้องยกเลิกพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเสนอเป็นกฎหมายใหม่ตั้งเป็นเทศบาล ผมขออนุญาตกราบเรียนอย่างนี้

สมาชิกพรรคชาติไทย

ขอบคุณมากท่านอธิบดี อย่างนี้ก็แสดงว่าถ้าจะเอามาเสนอเป็นเขตเทศบาล 34 เขต ก็ไม่ผิดกติกา ทำได้ แต่งตั้งยกเลิกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับกรุงเทพมหานคร ครับขอบพระคุณครับ

สมาชิกพรรคชาติไทย

ท่านประธานครับ เกี่ยวกับระบบการเก็บภาษีก็อยากจะถามเป็นความรู้สำหรับสมาชิกของเรา อะไรก็ตามกองอยู่ที่กรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผมยกตัวอย่างเมืองพัทยา สมมติว่าผมเองเป็นนักธุรกิจได้สร้างโรงแรม ได้สร้างบริษัท ได้สร้างอะไรก็แล้วแต่ในสมุทรปราการ หรือเมืองพัทยาแต่ว่าระบบการเก็บภาษีที่เราได้ตราไว้เป็นหลักฐาน เช่นผมมีบริษัทที่กรุงเทพแต่ผมไปเอาเงินที่พัทยา ไปเอาเงินที่สมุทรปราการมาแต่ว่าผมมาเสียภาษีที่กรุงเทพมหานคร เพราะฉะนั้นเงินทุกบาททุกสตางค์ที่ไปเก็บมาจากบ้านนอกเป็นโรงงานก็ดีเป็นธุรกิจอะไรก็ดี แต่ปรากฏว่าส่วนแบ่งนั้นเอามาให้กรุงเทพมหานครหมดเลย เพราะผมมีบริษัทอยู่ที่นี้ ผมมาเสียภาษีอยู่ที่กรุงเทพมหานครแล้วจะเกิดความเป็นธรรมไหมครับ หรือว่าเราจะจัดเก็บภาษีใหม่อะไรเป็นอย่างไร ผมคิดว่าอยากจะขอความคิดเห็นหรือขอความรู้จากท่านอธิบดี

อธิบดีกรมการปกครอง

กระผมขออนุญาตกราบเรียนว่าเรื่องภาษีเป็นเรื่องที่ของกระทรวงการคลังที่จะพิจารณาภาษี ในปัจจุบันกระทรวงการคลังมองในลักษณะรัฐ ภาษีส่วนกลางเป็นหลัก ส่วนภาษีท้องถิ่นต่าง ๆ นั้น กระทรวงการคลังยังไม่ได้เปิดโอกาสที่จะให้ท้องถิ่นได้มีโอกาสเก็บไม่ว่าจะเป็นภาษีส่วนแบ่ง ภาษีส่วนเพิ่ม หรือภาษีใหม่ อย่างในบางประเทศอันนี้ไม่มี ที่มีก็เพียงแบ่งในบางประเภท เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิตต่าง ๆ เท่านั้น แต่ว่าใหม่ ๆ นี้อาจจะมองว่าเป็นภาระของประชาชน อันนี้เป็นเรื่องของกระทรวงการคลัง

สมาชิกพรรคชาติไทย

อยากจะเรียนถามอย่างนี้ครับ ถ้าเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหมด 70 กว่าจังหวัด ไม่ทราบว่าการทำหนังสือดีจะต้องทำอะไรบ้าง จะมีปัญหาอะไรบ้าง ผมยกประเด็นเดียว ประเด็นเรื่องรายได้กับเงินที่จะมาใช้จ่ายในจังหวัด สมมติว่าถ้าเราตัดอำนาจไปให้ปกครองตนเองทั้งหมด 70 กว่าจังหวัด หมายความว่างบประมาณ ห้าแสนล้านบาท จะหมดไปเลย เพราะว่าเวลานึ่งห้าแสนล้านบาทที่มาจากการไปเก็บตามจุดต่าง ๆ ของประเทศมารวมกันเป็นห้าแสนกว่าล้านบาท ถ้าเลือกตั้ง 70 กว่าจังหวัด งบประมาณห้าแสนกว่าล้านบาท ไม่มีเลย ไม่รู้จะเอามาจากไหน รัฐบาลกลางจะเอามาจากไหนมันเป็นเรื่องของท้องถิ่นทั้งหมดหรือจังหวัดต่าง ๆ หมด ถ้าให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอีก เขาต้องเก็บเขาเอง ที่นี้ปัญหามีว่าระบบปัจจุบันเป็นเรื่องที่ว่า จังหวัดไหนรายได้มาก จังหวัดไหนรายได้น้อย เงินรายได้จากจังหวัดมากไปพัฒนาจังหวัดน้อย ยกตัวอย่างจังหวัดแม่ฮ่องสอนรายได้อาจจะไม่มีเลย จังหวัดบางจังหวัดเก็บไม่มีรายได้อะไรเลย ถามว่าถ้าเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วมันก็ต้องเอาเงินจากจังหวัดอื่นไปเลี้ยงอีกจังหวัดหนึ่งอยู่ดีแล้วเขาจะเลี้ยงอย่างไร ถ้าเขาไม่มีรายได้ ถ้าหลักการของเราจะต้องมีรายได้เป็นของตนเอง ผมว่าสภาพของรายได้ในจังหวัดต่าง ๆ มันจะทำให้จังหวัดที่มีรายได้มากจะได้เปรียบและที่เจริญจะได้เปรียบ แต่เมื่อมองถึงว่ารายได้ที่มากนั้น มากก็เพราะไปเอาเงินของจังหวัดอื่นมาพัฒนา เช่น ชลบุรี เงินทั้งประเทศไปทุ่มลงอยู่ที่ชลบุรีหมด ซึ่งเป็นของคนหัวสืบทว่าล้าน เพราะกว่าจะไปสร้างชลบุรีให้มันโตขึ้นมาได้เงินจากทั่วประเทศไปสร้างไม่ใช่เงินของชลบุรีเอง พอเจริญแล้วมีรายได้มากขึ้น เขาก็บอกว่าจะขอเก็บรายได้อยู่ชลบุรี อย่างนี้เงินที่ลงทุนไปทั้งหมดหมายความว่าคนอื่นไปช่วยลงทุนให้ เอาประเด็นเดียวแค่ประเด็นเรื่องรายได้ในจังหวัดที่เขาจะมาเลี้ยงตัวเอง คงจะเป็นไปไม่ได้ นะครับ ท่านอธิบดี ไม่ทราบว่ามีปัญหาต่าง ๆ ทางกรมฯ ได้ศึกษามาหรือเปล่า ถึงขั้นนี้หรือเปล่า หรือว่ายังศึกษาอยู่ ไม่ทราบว่าจะพอชี้แจงได้ไหมครับเอาประเด็นนี้ประเด็นเดียว

อธิบดีกรมการปกครอง

ผมขออนุญาตเรียนอย่างนี้ว่าขึ้นอยู่กับกฎหมายเขียนอย่างไร ปกติกฎหมายโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มันแยกกับกฎหมายรายได้ ปกติที่ใช้ยู่เวลานี้คนละฉบับกัน เพราะฉะนั้นถ้าไปเขียนกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับโครงสร้างทางหลักการบริหารโดยไม่พิจารณากฎหมายเกี่ยวกับรายได้ ระบบภาษีอากรต่าง ๆ แล้วมันก็จะไม่มีความหมายก็มีแต่โครงสร้างแต่จะทำอะไรไม่ได้ อันนี้ข้อที่หนึ่งที่ชัดเจน แต่ถ้าหากว่าสมมติว่าเขียนทั้งสองประเภทให้ไปให้แก่ท้องถิ่นแล้วล่ะก็ ลักษณะความเป็นเอกภาพของรัฐบาลกลางก็คงจะไม่มี ประเทศก็คงจะเป็นการแบ่งแยกไป มันขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างภาษีที่จะชี้ให้ชัดเจน

สมาชิกพรรคชาติไทย

ความเข้าใจที่พูดกันทั้งหมด ปัญหาเวลานี้เขาอยากจะทำเช่นนั้น คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเขาจะเลือกกันเองแล้วเงินที่เขาเก็บได้ในท้องถิ่น เขาก็จะเอาไว้ในจังหวัดเขาเอง เพราะฉะนั้นระบบภาษีมันต้องไปแก้หมด พูดง่าย ๆ ว่าทุกระบบต้องแก้หมด ให้เป็นเรื่องของท้องถิ่นหมด ไม่ว่าจะเป็นภาษี คน การบรรจุแต่งตั้ง การโยกย้ายต่าง ๆ ต้องตัดตอนไปหมดเหมือนกับกรุงเทพมหานคร แต่กรุงเทพมหานครนี้เรายังไม่เขียนให้เขาเต็มที่ เพราะฉะนั้นในรูปที่เขาคุยกันพลังธรรมคุยกันเขาจะเอาหมดเลย ถ้าเป็นในรูปแบบนี้จะเป็นการแบ่งประเทศหรือไม่

อธิบดีกรมการปกครอง

ผมไม่แน่ใจว่าผิดรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะว่าเป็นลักษณะของการแบ่งแยกออกไป

สมาชิกพรรคชาติไทย

ท่านประธานครับผมไม่ค่อยรู้เรื่องในเรื่องนี้ ผมอยากจะขอทราบในฐานะที่ท่านอธิบดีเป็นฝ่ายบริหาร ผมอยากเรียนถามว่า หนึ่ง ถ้าเราเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมีผลดีไหมครับ สอง เมื่อเลือกแล้วมีผลเสียไหมครับ ผมขอเรียนถาม 2 ประเด็น

อธิบดีกรมการปกครอง

ถ้าหากว่าเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบปัจจุบัน ตามกฎหมายที่มีอยู่ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดในความหมายของผู้แทนรัฐบาลกลาง ผมคิดว่ามันไม่น่าจะมีผลดี เพราะว่ามีรัฐสภาความจริงแล้วคุมผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นรัฐรัฐเดี่ยว ในส่วนที่เกี่ยวข้องการบริหารส่วนจังหวัด ฝ่ายบริหาร ที่คนเรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าเลือกผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรจะทำ

สมาชิกพรรคชาติไทย

อย่างนี้ครับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เราจะไม่พูดถึงนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประเด็นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ผลดีเป็นอย่างไร ในฐานะที่ท่านเป็นฝ่ายบริหาร

อธิบดีกรมการปกครอง

ครับที่ผมทราบเรียนแล้วว่า ผลดีผมก็มองไม่เห็น ผลเสียคือประเทศไทยเรามีประวัติศาสตร์มานานแล้ว ก็มีผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างนี้ เป็นต้น อย่างเช่น ฟิลิปปินส์ก็มีประธานาธิบดี เรามีสถาบันกษัตริย์เป็นที่เคารพของประชาชนทั้งประเทศ เพราะฉะนั้นในส่วนของสัญลักษณ์ของประเทศ ก็น่าเป็นห่วงในส่วนนี้

สมาชิกพรรคชาติไทย

ท่านประธานครับ ท่านอธิบดีผมกับท่านอธิบดีเป็นคู่อาฆาตกันมาตั้งแต่บัดนี้ ตั้งแต่สมัยสมาชิกสภาจังหวัด เรื่องนี้ผมว่าเราอาจจะมองกันคนละมุม จริง ๆ แล้วในจุดดีมันก็มี จริง ๆ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้แตกต่างกัน ปัญหาว่าตอนนี้กระทรวงมหาดไทยทำได้หรือยัง แล้วในจุดสำคัญก็คือว่าในเรื่องของการปกครอง ความรับผิดชอบต่อข้าราชการของรัฐ ผมว่าถ้าในท้องถิ่นมันมีการแบ่งแยกกันชัดเจนว่านี่คือข้าราชการส่วนภูมิภาคนี่คือข้าราชการส่วนท้องถิ่น แล้วมีการเลือกตั้ง ผมว่าเขาบริหารตัวเขาได้ แบ่งแยกกันให้ชัดเจน มันไม่เป็นรัฐเดี่ยวหรือรัฐอิสระ เป็นแต่เพียงว่าการแก้ไขกฎหมายนี้ผมเชื่อว่าท่านอธิบดีอาจจะคิดไม่เหมือนผม ชัดเจนที่สุดการที่จะเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มันไม่ได้เลือกขึ้นโดยการเขียนกฎหมาย

ฉบับเดียว มันต้องมีการแก้ไขระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหลายฉบับด้วยกัน ในเรื่องของกฎหมายรวมทั้งในเรื่องของการเก็บภาษีอากร แต่ถามว่าในเรื่องการที่จะเลือกตั้งในตอนนี่คือความพร้อม ปฏิเสธไม่ได้คือว่าจะต้องมีการปรับเปลี่ยนโยกย้าย อันดับแรกตำแหน่งของข้าราชการประจำจากข้าราชการส่วนภูมิภาคบางส่วน ไปสังกัดข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งตรงนี้กระทรวงมหาดไทยได้มองไว้หรือยัง หากว่ารัฐบาลมีนโยบายว่าเอาจริง มีการเตรียมพร้อมขนาดไหนในการที่จะให้เจ้าพนักงานของรัฐส่วนไหนควรจะมาขึ้นท้องถิ่น ส่วนไหนควรจะมาขึ้นส่วนภูมิภาค อันที่หนึ่ง ส่วนที่ 2 ก็คือ กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาหรือยังว่ารายได้จัดเก็บทั้งหมดจะแบ่งแยกเป็นภาษีที่ใช้ส่วนท้องถิ่นกับภาษีซึ่งส่งเข้าสู่ส่วนกลางเพื่อเป็นงบประมาณกลาง ในการพิจารณาส่งไปอุดหนุนในภายหลัง มันคงปฏิเสธไม่ได้หรอกครับว่าถ้าจะเก็บเงินในพื้นที่นั้นดูแลตัวเอง ใช้เงินภาษีตัวเองเป็นงบประมาณ ไม่ว่าในรัฐใดก็ตาม แต่มันจะต้องมีการแบ่งแยกการจัดเก็บภาษีเป็นรายได้อีก 2 อย่างด้วยกัน คือ 1. รายได้การจัดเก็บของท้องถิ่น ก็เป็นส่วนที่ท้องถิ่นจะใช้บริหารตัวเอง อีกส่วนหนึ่งก็ต้องเป็นเงินภาษีซึ่งเก็บแล้วส่งเข้ามารัฐบาลกลาง แล้วรัฐส่งไปในหมวดของเงินอุดหนุน ไม่ว่าจะเป็เทศบาล สุขาภิบาล หรือไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขาก็ดำเนินการอย่างนี้จริง ๆ แล้วโครงสร้างมันค่อนข้างจะเป็นไปได้ เป็นแต่เพียงว่ากระทรวงมหาดไทยได้เริ่มต้นให้เขาเดินหรือยัง ผมไม่ปฏิเสธว่าเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดวันนี้ หัวโตแล้วกลับ มันเดินไม่ได้แน่ เพราะว่าถ้ากระทรวงมหาดไทยไม่ทำใจ ข้ามมันต้องลึบอยู่อย่างนี้ แต่ถ้ากระทรวงมหาดไทยจะสร้างกลไกเนื้อของแชนและซา มันทำได้ แต่ถามว่าตรงนี้ได้มีการมองแผนงานกันไว้หรือยัง ข้าราชการที่มีอยู่ในแต่ละพื้นที่แต่ละจังหวัดนั้น ถ้าจะมีการเลือกตั้งโดยให้เขาเริ่มปกครองตนเองในบางส่วนนั้น ข้าราชการส่วนไหนบ้างซึ่งกระทรวงมหาดไทยพร้อมที่จะให้เขามาอยู่ในการดูแลของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้น ๆ แล้วก็เงินรายได้จัดเก็บส่วนไหนบ้างซึ่งควรจะให้ท้องถิ่นเขาบริหารตัวเอง ส่วนไหนบ้างที่จะส่งเข้ามาในส่วนกลาง เพื่อที่จะได้เป็นเงินอุดหนุนกลับคืนไป ผมว่าตรงนี้ไม่ทราบว่าจะกระทรวงมหาดไทยได้มองไว้หรือยัง และได้เตรียมแผนไว้หรือเปล่า ได้ศึกษาไว้หรือเปล่า

อธิบดีกรมการปกครอง

ถามว่า สมมติว่าถ้าเลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผมขอใช้คำให้ถูกต้อง ทางกระทรวงมหาดไทยพร้อมหรือไม่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเมื่อเป็นตัวของตัวเองแล้วก็จะต้องบริหารตัวเองเพราะตัวเองจะมีอำนาจอิสระ ภาษีที่จัดเก็บนั้นตัวเองก็ควรมีอำนาจสิทธิขาดทุกอย่าง โดยเฉพาะภาษีที่จัดเก็บเอง ภาษีโรงเรือนที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ใช้ได้เต็มที่เลย โดยไม่ต้องมีใครควบคุมดูแล แต่ถ้าเป็นภาษีที่แบ่งเป็นต้นว่า ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐเป็นผู้จัดเก็บ และแบ่งให้หรือภาษีสรรพสามิต ภาษีต่าง ๆ ที่รัฐเป็นผู้จัดเก็บและแบ่งไปให้ในส่วนนี้เป็นเงินของหลวงจัดเป็นเงินอุดหนุนให้ไป รัฐก็ควรจะดูแลว่าเงินส่วนนี้ได้ไปใช้ถูกต้องตามที่อยู่อุดหนุนไปหรือไม่ เช่นว่าอุดหนุนไปสร้างถนน ท่านไปสร้างสำธาร สร้างอะไรมันผิดประเด็น อันนี้ต้องดู ผมคิดว่าไม่น่าจะมีปัญหาในส่วนนี้ ที่นี้ส่วนที่จะโอนข้าราชการภูมิภาคบางส่วนไปอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือไม่ ปกติเวลานี้ข้าราชการส่วนภูมิภาครับงบประมาณแผ่นดิน มีเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินที่ทางรัฐสภาเป็นผู้อนุมัติงบประมาณทุกปี ๆ ให้ ถ้าท้องถิ่นที่ขึ้นมาท้องถิ่นก็ต้องเอาเงินของตัวเองมาจ้าง ท้องถิ่นก็ควรจะต้องหาคนใหม่ หรือว่าถ้าหากว่าจะมีการโอนก็ต้องให้บุคคลนั้นสมัครใจที่จะโอนไป ก็คงจะมีบางส่วนในส่วนนี้ ผมขออนุญาตกราบเรียน

สมาชิกพรรคชาติไทย

ประเด็นที่ผมถามคือว่า กระทรวงมหาดไทยได้มีการเตรียมการอะไร ไม่ต้องพูดเรื่องผู้ว่าราชการจังหวัด เอาเรื่องนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็พอ มันเป็นการพบกันครึ่งทาง เราปฏิเสธไม่ได้ว่าหัวหน้าส่วนของอำเภอ ก็คือ

นายอำเภอ สวมหมวก 2 ใบ เพราะฉะนั้นไม่ว่าเขาจะเลือกตั้งหรือไม่เลือกตั้งก็ตามแต่ ถ้าไม่มีการจัดแซน/ซาให้กับเขา เขาก็บริหารไม่ได้อยู่แล้ว เอาเป็นว่าวันนี้สมมติว่าทางกระทรวงมหาดไทยทำใจว่าเอาละเลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปก่อน แต่ในส่วนอำเภอต่าง ๆ ไม่มีข้าราชการเลย เพราะว่าจะมาทำงานในท้องถิ่นปัจจุบัน ก็คือข้าราชการของกระทรวงมหาดไทย แต่สวมหมวก 2 ใบ เวลาเข้าประชุมสภาจังหวัดก็สวมหมวกหัวหน้าส่วนอำเภอเมือง หัวหน้าส่วนอำเภอ ก. อำเภอ ข. ไม่ใช่มาในลักษณะของนายอำเภอ แต่มาในฐานะหัวหน้าส่วน แล้วตัวปลัดจังหวัดเองก็มาในฐานะปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เวลาออกไปทำงานศาลากลางจังหวัดก็เป็นปลัดจังหวัดไป เวลามาประชุมสภาจังหวัดก็สวมหมวกปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะฉะนั้นตรงนี้ไม่ว่ากระทรวงมหาดไทยจะ让他เลือกตั้งหรือไม่ให้เขาเลือกตั้ง ถ้าให้เขาเลือกตั้งเขาก็ทำงานไม่ได้อยู่ดี เพราะไม่มีใครมาทำงาน คนที่เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นจริง ๆ ถ้าจะเลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรามีหัวหน้าส่วนการคลัง เลขานุการจังหวัด เป็นต้นเองแล้วก็มีเจ้าหน้าที่อีกไม่กี่คนที่ขึ้นกับส่วนท้องถิ่น มันเป็นไปได้ถ้าจะให้เขาเลือกในวันนี้ ถ้ากระทรวงมหาดไทยไม่เตรียมบุคลากรที่จะรองรับ ปฏิเสธไม่ได้ว่ากระทรวงมหาดไทยต้องเป็นที่เสี่ยง หากให้มีการดำเนินการในเรื่องของการบริหารและปกครองตนเองตามระบบท้องถิ่น อันนี้ปฏิเสธไม่ได้แน่นอนเพราะว่ากระทรวงมหาดไทยปอดเรื่องนี้มาเป็นเวลาหลายสิบปี มาถึงตรงนี้ผมถึงเรียกถามว่า ในการจัดการด้านบุคลากร ถ้าเขาจะบริหารตัวเองปกครองตัวเอง กระทรวงมหาดไทยได้มีแผนงานหรือได้มีการเตรียมการอย่างไร คงตอบไม่ได้ว่าแล้วแต่ความสมัครใจ ผมเชื่อว่าไม่มีใครอยากไปแน่ ถ้ามองในเรื่องค่าตอบแทนหรืองบประมาณหรืออนาคตมันไม่ชัดเจน ตรงนี้ผมถึงถามว่าการเตรียมการและการเตรียมพร้อมของกระทรวงมหาดไทยให้มีการกำหนดแผน การวิเคราะห์ มีการศึกษาหรือจะแก้ไขปัญหาเหล่านี้อย่างไร

อธิบดีกรมการปกครอง

กรณีที่มีการแยกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปชัดเจน ผมคิดว่าด้านบุคลากรในส่วนของระดับจังหวัด ในขณะนั้นนอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วก็ได้ใช้ปลัดจังหวัดไปทำหน้าที่ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อปีที่แล้วทาง กจ. (คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด) ได้อนุมัติให้เลขานุการจังหวัดทั่วประเทศเป็นระดับ 7 แล้วก็มีแผนจะให้ทำนเป็นระดับ 8 ก้าวหน้าไปในสายของท้องถิ่น ในความเห็นของผม ถ้าหากว่ามีความจำเป็นกรมการปกครองพร้อมที่จะถอนปลัดจังหวัดออกจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้เลขานุการจังหวัดทำหน้าที่เป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแทนเพราะงานของกรมการปกครองก็มีงบประมาณมีงานต่าง ๆ มากมายที่คนเราอดร่าขาดและเป็นการดีที่จะไปทำงานเต็มที่ ที่นี้ในส่วนของอำเภอในขณะนี้ส่วนอำเภอเป็นส่วนที่ขาดที่สุดเพราะว่ายังไม่มีความที่จะแทนหัวหน้าส่วนอำเภอ นายอำเภอก็ยังทำหน้าที่อยู่ทุกแห่งในงานนี้ อำเภอก็ประมาณ 678 แห่ง ทั่วประเทศก็ 678 อำเภอ หัวหน้าส่วนอำเภอที่ใช้ นายอำเภออยู่ในทางปฏิบัติผมคิดว่าในเมืองมันมีการพัฒนาด้านการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ส่งเสริม ท่านเอกฯเข้าใจผิดว่ากระทรวงมหาดไทยไปพยายามดึงไปพยายามจุด ผมไม่เคยดึงไม่เคยจุดพยายามส่งเสริมแต่ท่านไปไม่ได้เอง มันก็ต้องค้ำกันอยู่ตรงอย่างนี้ ในกรณีเช่นนี้นายอำเภอผมรับรองไม่มีใครอยากเป็นหัวหน้าส่วนอำเภอ เขาต้องการเป็นนายอำเภอทั้งนั้นมันก็มีทางเป็นไปได้ว่าเวลานี้มีผู้ช่วยเลขานุการจังหวัด อาจจะส่งมาเมื่อถึงวันที่ต้องถอนเพราะขณะนี้ได้พยายามขยายคนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ถ้าท่านทราบขณะนี้เท่าไรสิบห้าล้านบาทยังมีเลย ยี่สิบล้านบาทยังมีเลยอย่างสูงสุดแค่ว้อย สองร้อยล้านบาท เท่านั้นเอง เพราะฉะนั้นการจ้างคนนี้ คนเวลาจ้างแล้วไม่ใช่เงินเดือนอย่างเดียว

ที่ท่านจะต้องเสีย ค่ารักษาพยาบาล ค่าสวัสดิการ ค่าเดินทาง ค่าพาหนะ อะไรต่าง ๆ สารพัด แต่ละคน ๆ ไม่ใช่ร้อยละสิบ ผมขอยืนยันโดยเฉพาะในส่วนของการปกครองไม่มีเจตนาที่จะดึงเลขครับ เราอยากถอนด้วยครับเพราะงานอื่นเราก็มี ขออนุญาตกราบเรียนอย่างนี้

สมาชิกพรรคชาติไทย

ตรงนั้นครับในเรื่องความสมัครใจของการโอนหน่วยงานด้วยก็ตาม แต่เราปฏิเสธไม่ได้ว่าผู้ช่วยเลขานุการจังหวัดมีเพียงคนเดียว สมมติว่าจังหวัดหนึ่งมี 14 อำเภอ หัวหน้าส่วนอำเภอต้องมี 14 คน ในประเด็นที่หนึ่ง นั้นหมายถึงบุคลากรขาด ประเด็นที่สอง เมื่อสักครู່ท่านอธิบดีบอกว่าจะปรับจากระดับ 7 ในตำแหน่งเลขานุการจังหวัดเป็นระดับ 8 ก้าวหน้าพิเศษ คนเราอยู่สายปกครองมันไปต้นแค่ 8 ไม่มีโอกาสขึ้น 9 ขึ้น 10 ชาติหน้าตอนบ่าย ๆ เขาจะย้ายก็ไม่มีทางไปนอกจากทางกระทรวงมหาดไทยเองจะเปิดทางว่าให้เขาสามารถก้าวขึ้นไปได้ในหน้าที่การงานไม่ใช่ ไปต้นอยู่ตรงนี้ เพราะในอดีตที่ผ่านมาปฏิเสธไม่ได้เลยว่า เลขานุการจังหวัดพอมาถึงระดับ 6 ก็ขอโอนย้ายไปอยู่หน่วยงานอื่นในสายของกระทรวงมหาดไทย เพื่อที่จะก้าวหน้าขึ้นไปเป็น 7, 8, 9 ต่อไปในอนาคต ทุกคนอาศัยตำแหน่งในส่วนของการจัดการบริหารส่วนจังหวัด เพื่อไต่ระดับมาถึงตรงระดับ 6 แล้วก็ผ่านไปอยู่กรมอื่น ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของการสำนักงานจังหวัด หรือกรมอะไรต่าง ๆ ในกระทรวงมหาดไทย เพื่อที่ตัวเองจะขึ้นไป 8, 9, 10 แต่ถ้าคิดจะเติบโตในสายท้องถิ่นไม่มีทางเป็นไปได้ เพราะฟังจะมาได้ 7 กันในปีนี้ เพราะฉะนั้นตรงนี้ใครรับราชการในกระทรวงมหาดไทยแล้วหวังว่าตัวเองจะไปเกษียณที่ 7 ก็คือไปอยู่ที่ท้องถิ่น ตรงนี้จริง ๆ แล้วอยากจะให้เขาโต ไม่ว่าจะมีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือจะเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด อย่างไรก็ตาม ถ้ามหาดไทยเปิดสายงานของข้าราชการในส่วนของการจัดการบริหารส่วนจังหวัดให้ทะลุขึ้นไปถึง 9, 10 ได้จะมีคนสมัครใจมาอยู่ในสายนี้อีกมาก แล้ววันหนึ่งเมื่อเรามีความพร้อมแน่นอนบุคลากรจะพร้อมแต่ก็ยังต้องเขาอยู่แค่ 7 ตรงนี้ ผมคิดว่าไม่มีทางครับ

อธิบดีกรมการปกครอง

ไม่ได้ต้อง ขอโทษครับ เปิดครับ ตอนหลังเปิดขึ้นมาเรื่อยจาก 8 ไป 9 ไม่มีใครติดใจ

พล.ต.อ.ประมาณ อติเรกสาร

ประธานที่ประชุม : ท่านอธิบดีครับ ผมมีข้อสงสัยอยู่ 2 ประการ ประการแรกอยากจะรู้ว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมีอะไรดีบ้าง อันที่สอง คือการเลือกนี้ผู้ที่เขาไปสมัครเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเป็นคนในจังหวัดนั้น หรือเป็นคนนอก ก็ได้ผมอยากจะเรียนถาม

สมาชิกพรรคชาติไทย

ผมขอเสริมอีกนิดหนึ่งนะครับสิ่งที่ยังเคลือบแคลงเบื้องต้นของกระจายอำนาจ โดยเฉพาะสู่ท้องถิ่น เราก็พูดกันเหลือเกินตอนหาเสียงจะให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคล เพราะฉะนั้นผมคิดว่าที่เราพูดกันในพรรคการเมืองตอนที่ไปหาเสียง รู้สึกจะก้าวก้าวเกินไป ในเรื่องสภาตำบลบอกว่าจุดมุ่งหมายกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น จะยกระดับสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคล ผมอยากจะเรียนถามว่า การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นมาตามเงื่อนไขที่พรรคการเมืองต่าง ๆ ได้หาเสียงกันจะต้องไปผูกพันกับสภาตำบลหรือไม่ จะต้องใช้พื้นฐานของสภาตำบลขึ้นมาในการบริหารราชการ

แผ่นดินในจังหวัดนั้น ๆ หรือเปล่า ถ้าหากว่าจะต้องมีความผูกพันกัน ผมคิดว่ามันพึ่งตั้งแต่แรกแล้ว เราก้าวเดินไปไม่ได้อยู่แล้ว เพราะฉะนั้นเราอย่าไปพูดถึงเลยว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด จะดีหรือไม่ดี เอากันแค่ว่าบุคลากรที่จะไปบริหารสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคล เราจะมาเริ่มต้นกันตรงไหน จะใช้บุคลากรระดับไหน ประธานสภาตำบลจะต้องมารื้อโครงสร้างกันใหม่หมดหรือไม่ว่าคนที่เป็นสภาตำบล ประธานสภาตำบลนั้นจะต้องใช้คุณวุฒิการศึกษาแค่ไหน หรือว่าจะเอาแบบเดียวกันเอาแบบเดิมทั้งหมด อ่านออกเขียนได้มาเป็นประธานสภาตำบลได้ เพราะฉะนั้นถ้ามันผูกพันกันผมคิดว่าวันนี้ไม่ควรจะมาพูดถึงเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดให้มันเปลืองเวลาเปล่า ๆ เอากันแค่ว่าสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคลเสียก่อนว่าจะเป็นไปได้หรือไม่ เราจะมารื้อโครงสร้างกันทั้งหมดหรือไม่ว่าจะเอาคุณวุฒิการศึกษาของสภาตำบลซึ่งประกอบไปด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อะไรวะเอากันแค่นี้ก่อนที่จะก้าวเจ้ามาเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะอย่างไรก็ตามความรู้สึกของผมจะร่างกฎหมายอย่างไรออกมา จะหลีกเลี่ยงไม่ได้ในทางที่จะต้องไปผนวกเอาสภาตำบลเข้ามาเป็นมือเป็นเท้าให้กับองค์กรบริหารส่วนจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าหากว่าเราแก้ปัญหาตรงสภาตำบลไม่ได้เราอย่ามาพูดกันให้เสียเวลาเลยครับว่าจะเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ในความเห็นของผมก็อยากจะให้ทำอันอื่นดีแก้ไขปัญหาความเคลือบแคลงสงสัยของผม ผนวกกับท่านหัวหน้าพรรคของผมที่ได้ถามไว้แล้ว

อธิบดีกรมการปกครอง

ผมขออนุญาตตอบในเรื่องสภาตำบล สภาตำบลที่ใช้อยู่ในปัจจุบันตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 เป็นแม่บทอยู่ ความจริงเมื่อเป็นนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อสภาว่าจะให้เป็นนิติบุคคลทางกรมการปกครองผมคิดว่าไม่มีอะไรมากเพียงแต่ที่เราเปลี่ยนให้เป็นนิติบุคคล ส่วนเรื่องอำนาจหน้าที่ของสภาตำบล ในทางข้อเท็จจริงนั้นได้เสนอไปยังท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว และอยู่ในระหว่างการศึกษาคณะกรรมการที่กระทรวงมหาดไทยโดยท่านนายกรัฐมนตรี้ให้ตั้งขึ้น ในขณะนี้ได้มีผู้แทนราษฎร 3 คน เสนอกฎหมายเข้าในสภา ผมขออนุญาตเรียนเพิ่มเติมว่าในกฎหมายประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 มีอะไรบ้าง สภาตำบลตามกฎหมายประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ให้มีสภาตำบลประกอบด้วย คณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเลือกจากราษฎรหมู่บ้านละ 1 คน เป็นคณะกรรมการสภาตำบลก็ทำหน้าที่อย่างนี้โดยไม่ได้เขียนว่าเป็นนิติบุคคล หรือเป็นท้องถิ่นหรือเป็นอะไรทั้งสิ้น เหตุผลที่ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ในปี พ.ศ. 2515 ชี้แจงแต่เพียงว่า เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของประเทศในขณะนั้น ในกฎหมายฉบับนี้ก็เขียนอำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการสภาตำบลจะทำได้ รายได้ที่คณะกรรมการสภาตำบลจะเก็บได้ มีภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน ภาษีที่ดินเป็นหลักรวมกับอากรฆ่าสัตว์ต่าง ๆ ที่เข้ามาในตำบล ก็มีแค่นี้เอง ส่วนอื่น ๆ ก็บริหารไป ในทางปฏิบัติมันงบประมาณสภาตำบลมีงบประมาณของสภาตำบล แต่งบประมาณของสภาตำบลผนวกไว้ในข้อบัญญัติจังหวัด ทุกจังหวัดจะมีข้อบัญญัติจังหวัดในตอนท้ายจะมีงบประมาณของสภาตำบลเขียนไว้ว่าสภาตำบลนี้มีงบประมาณเท่าไร ใช้ทำอะไร และในทางปฏิบัติสภาตำบลก็ใช้ได้ โดยที่สภาจังหวัดจะไม่แตะต้อง ที่นี้การที่จะแก้ไขกฎหมายโดยเขียนใหม่เป็นนิติบุคคลก็แสดงผลปรากฏขึ้นมาทันที คือ งบประมาณของสภาตำบลเดิมที่เขียนเข้าไปเก็บไว้ในข้อบัญญัติจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะแยกออกมาตั้งเป็นของตัวเอง เป็นงบประมาณสภาตำบล คณะกรรมการสภาตำบลรับผิดชอบในการใช้เงินไม่ว่าจะใช้อะไรต่าง ๆ ต้องรับผิดชอบ ถ้าผิดก็อาจจะถูกฟ้องร้องได้ ถ้าคนอื่นทำผิดก็ฟ้องได้ อันนี้เป็นหลักของการเป็นนิติบุคคล คราวนี้ก็ยังมีข้อดีในแง่ที่ว่าถ้าหากรัฐบาลจะให้เงินลงไปไม่ว่าจะเป็นเงินอุดหนุน ซึ่งถ้าเป็นเงิน

อุดหนุนกฎหมายก็อาจจะเขียนรองรับว่าให้ส่งไปที่สภาตำบลได้เลยโดยไม่ต้องส่งไปหน่วยงานอื่นหรือว่าเงินที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจะจัดสรรไปให้ลงในงบประมาณของเขาเอง หรือตามแต่ที่จะมีกฎหมายอื่นใดมาเขียนกำหนดให้ว่า เงินอันนี้ให้เป็นของสภาตำบล สภาตำบลก็ตั้งงบประมาณรับได้เลย วิธีการงบประมาณก็จะแตกต่างไปจากเดิม ซึ่งอันนี้ก็จะส่งผลให้สภาตำบลมีเงินของตัวเองมากขึ้นกว่าเดิม แล้วก็สามารถที่จะมีบทบาทในแง่ประชาธิปไตย มีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นและมีความรับผิดชอบ มีอำนาจอิสระในการดำเนินงานของตนเอง ผมขออนุญาตกราบเรียนอย่างนี้

สมาชิกพรรคชาติไทย

ท่านอธิบดีครับ เมื่อสักครู่ท่านอธิบดีพูดว่าผมก็เขียนแก้เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติ คือ เขียนตามนโยบายหมายความมาให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคล ที่นี้ตามกฎหมายบัญญัติให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคล ปัญหาที่เรานักการเมืองติดใจมาโดยตลอดก็คือ เอาจังหวัดการบริหารส่วนจังหวัดไปไว้ตรงไหน เพราะว่าเมื่อสภาตำบลเป็นนิติบุคคล คงปฏิเสธไม่ได้ว่าขอบข่ายอำนาจหน้าที่ในการทำงานก็ไม่แตกต่างไปจากสุขาภิบาล เทศบาล ซึ่งการที่จะจัดเงินอุดหนุนหรือจะจัดเงินงบประมาณอะไรต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบล ตรงนี้ในเรื่องของการปฏิบัติงานในส่วนของสภาจังหวัด ในการที่จะจัดสรรงบประมาณลงไปมันจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลด้วย กรณีการที่จะมีแผนงาน นโยบายในการพัฒนาพื้นที่ที่จะเกิดความขัดแย้งกันหรือเปล่า แล้วขอบข่ายของสภาจังหวัดจะยืนอยู่อย่างไร เพราะถ้าสภาตำบลทุกตำบลเป็นนิติบุคคลเทศบาลเป็นนิติบุคคล สุขาภิบาลเป็นนิติบุคคลองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ไม่มีมีความจำเป็นที่จะต้องยืนอยู่อีกแล้ว

อธิบดีกรมการปกครอง

ผมขออนุญาตกราบเรียนว่า สภาตำบลเป็นนิติบุคคลไม่ได้หมายความว่าสภาตำบลเป็นท้องถิ่น อันนี้มีการพูดและมีการอภิปรายในกรณีการสภาผู้แทนราษฎรหลายสมัยด้วยกัน ซึ่งผมได้มีโอกาสร่วมประชุมด้วย เราพูดกันในประเด็นนี้หลายสมัย การที่ไม่ได้เป็นท้องถิ่นก็ทำให้ขอบเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในลักษณะอย่างหนึ่งยังคงสภาตำบลอยู่ เพราะฉะนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังสามารถครอบคลุมพื้นที่ของสภาตำบลทั้งหลายภายในเขตจังหวัด สภาตำบลเหมือนกับเป็นบริษัท ไม่ได้เป็นท้องถิ่น แต่เทศบาล สุขาภิบาล เป็นท้องถิ่น ทันทึที่เป็นท้องถิ่นก็มีอาณาเขตของตนเอง ทำงานในขอบเขตปริมาตรของตนเองแต่การเขียนนิติบุคคลเฉย ๆ ทำให้ไม่มีเขตปริมาตร มีแต่ภาพนามธรรมขึ้นมา ขออนุญาตกล่าวอย่างนี้

สมาชิกพรรคชาติไทย

ผมขออนุญาตนะครับ ผมกำลังเริ่มมองว่าตรงนี้ที่ทำให้ส่วนท้องถิ่นทั้งหลายเกิดความระแวงเกรงกลัวประเทศไทยพูดง่าย ๆ ก็คือการล้มระดับชาติ ผมเชื่อว่าไปเรียกกันนั้น หรือผู้ใหญ่บ้านในประเทศไทยมาถามว่า ต้องการให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคลใหม่ ทุกคนต้องการแน่นอนเพราะต้องการเป็นส่วนท้องถิ่นในความหมายตามกฎหมาย เพื่อจะปกครองดูแลตนเอง

อธิบดีกรมการปกครอง

ขออนุญาตครับ ไม่ใช่กระทรวงมหาดไทยต้ม เพราะรัฐบาลเขียนไว้อย่างนี้ เป็นนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ ขอภัยทางผมไม่มีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้อง ผมมีหน้าที่ปฏิบัติเท่านั้นครับ

สมาชิกพรรคชาติไทย

ท่านประธานครับ ถ้าอย่างนั้นเราได้ประเด็นไม่ไว้วางใจรัฐบาลอีกประเด็นหนึ่งแล้ว

สมาชิกพรรคชาติไทย

ท่านประธานครับ คงไม่ใช่อย่างที่ท่านสมาชิกพูดครับ ผมไปถามท่านทุกคน ท่านเขาบอกไม่อยากจะติดคุก เพราะเวลานี้เขาเป็นนิติบุคคล แทนที่นายอำเภอจะติดคุกเขาเป็นคนติดคุกเอง และเขาก็ไม่รู้เรื่อง อันนี้เป็นความจริง ระบบที่เราพูดกันทั้งหมดนี้ ถ้าเอาท่านทุกคนมาพูดไม่เข้าใจเรื่องหรือครับ เขาบอกว่ามันเป็นระบบที่ไปยึดยึดให้เขา แล้วเขาพูดมาคำหนึ่งตอนผมไปเยี่ยม ต่อไปนี่ผมต้องติดคุกเอง ระเบียบอะไร เขาก็บอกว่าไม่รู้เรื่อง ก็ต้องอาศัยทางอำเภอทั้งนั้น เวลานี้เป็นอย่างนี้จริง ๆ เพราะฉะนั้นไม่ว่าสภาตำบลจะเป็นนิติบุคคลก็ดี ซึ่งพูดกันมาตั้ง 15 ปีแล้ว หรือเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดก็ดี ในทางปฏิบัติผมว่าคงลำบากเหลือเกิน ก็เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นไปไม่ได้ เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในความหมายของเขาก็ไม่ใช่เลือกนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด เขาต้องการให้เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นปกครองตนเองทุกอย่างหมดเลย เหมือนกรุงเทพมหานคร เสร็จแล้วพอเต็มรูปคืออะไรครับ คือ เรียกร้องเอาอำนาจบริหารไป เสร็จแล้วพอได้อำนาจบริหารของจังหวัดไปก็ต้องเรียกร้องอำนาจนิติบัญญัติของจังหวัดไป พอเรียกร้องอำนาจนิติบัญญัติของจังหวัดไป ก็เรียกร้องอำนาจตุลาการของจังหวัดอีก พอเรียกร้องอำนาจตุลาการของจังหวัดได้ ก็เรียกร้องรัฐธรรมนูญของจังหวัด อันนี้คืออะไรครับ คือ มลรัฐนั่นเอง ก็คือการแบ่งแยกประเทศนั่นเอง

สมาชิกพรรคชาติไทย

ท่านประธานที่เคารพ ในฐานะที่ท่านอธิบดีก็ให้เกียรติมา เราเพิ่งตั้งแต่เบื้องต้นที่ท่านกล่าวมาแล้วว่า การตีความที่จะออกเป็นพระราชบัญญัติในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด การตีความที่จะยกกฎหมายฉบับนี้ออกมานั้น ทางกระทรวงมหาดไทยก็ไม่ยอมรับตั้งแต่เบื้องต้นแล้ว เพราะฉะนั้นการตีความนี้กระทรวงมหาดไทยก็ไม่ยอมรับอยู่แล้วว่าผิดกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือเปล่า ปัญหาตรงนี้ผมคิดว่าตีกันไม่แตกอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นการที่ท่านอธิบดีมาในวันนี้ผมพอที่จะอ่านใจท่านล่วงหน้าไปล่วงหน้าใจของท่านที่จะกล่าวอะไรไม่ได้เต็มที่หรอก เพราะฉะนั้นผมจึงคิดว่าแม้สมาชิกของพรรคเราจะถามอะไร ก็คงจะขอความคิดเห็นจากท่านได้แต่เพียงว่า ในส่วนนี้ดีส่วนนี้ไม่ดีเท่านั้น คงจะไปล่วงล้ำว่ากระทรวงมหาดไทยต้ม กระทรวงมหาดไทยหวงอำนาจไว้ เราคิดว่ายกไปกล่าวถึงอย่างนั้น เพราะฉะนั้นจากการที่ผมยกประเด็นขึ้นมา เอากันแต่ว่าสภาตำบลเป็นนิติบุคคลนี้ทำได้ไหม ผมคิดว่าอยากจะถามอีกคำถามหนึ่ง ถ้าหากว่าสภาตำบลเป็นนิติบุคคลขึ้นมาแล้ว จะต้องใช้บุคลากรที่จะไปบริหารการเงินจากรัฐบาลกลางหรือไม่ หรือว่าจะให้เขาจัดขึ้นมาเอง จะต้องมีสำนักงานขึ้นมาหรือไม่ และอยากจะให้ท่านชี้ให้เห็นว่าระบบเมื่อเป็นนิติบุคคลแล้วจะจัดเก็บภาษีในสภาตำบลของตัวเองมากน้อยเพียงใด และจะเป็นไปได้ไหมในการจัดเก็บภาษี เขาจะจัดเก็บแบบไหน แบบภาษีบำรุงท้องที่ หรือว่าจะล่วงล้ำเข้าไปถึงว่าการค้าการขายที่มีนักธุรกิจอยู่ในตำบลนั้น ๆ สภาตำบลมีสิทธิในการที่จะไปเก็บภาษีกับเขาแทนกรมสรรพากรหรือไม่ หรือว่าจะเป็นการเก็บภาษีบำรุงท้องที่เฉย ๆ แล้วก็เอามาบริหาร ผมขออนุญาตถามอย่างนี้

สมาชิกพรรคชาติไทย

เวลานี้กำหนดผู้ใหญ่บ้านก็สนใจเรื่องสภาตำบลนี้มาก เขาก็มาถาม ผมก็ตอบไม่ค่อยถูกว่าจะ เป็นในรูปใด เขาบอกว่าเขาจะทำได้อย่างไร เขาบอกว่าเขามีรายได้ปีหนึ่งแค่หมื่นกว่าบาทเท่านั้นเอง ในอีสานนี้มีอยู่ไม่เกิน 2, 3 ตำบลเท่านั้นที่จะตั้งบริหารตัวเองได้ ถ้ารวมทั้งบุคลากรด้วยแล้ว และเป็นนิติบุคคลให้เขาอยู่ได้นี้ รัฐบาลและกรมการปกครองเคยคิดหรือไม่ว่าจะต้องให้เงินทดแทนเพื่อให้เขาอยู่ได้ในลักษณะใด และความเป็นไปได้ถ้าตั้งเป็นนิติบุคคลพร้อมกันทั้งประเทศทำได้หรือไม่ หรือกรมการปกครองมีนโยบายว่าขอทำเฉพาะตำบลที่ช่วยตัวเองได้ อย่างเช่น ศรีราชาของกำนันเป๊าะอาจจะทำได้ ที่ไม่ได้เป็นสุขาภิบาล หรือจังหวัดที่เขาเจริญอย่างนั้น ถ้าเช่นนั้นผมคิดว่ากรมการปกครองน่าจะหนักใจในการที่จะให้เกิดสภาตำบลขึ้นมา ไม่ทราบว่าจะสภาตำบลนี้ทางกรมการปกครองมีความเห็นด้วยหรือไม่ ก่อนที่จะเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด มีความเห็นด้วยหรือไม่ที่จะปรับฐานะของแต่ละตำบลให้มีสภาพดีขึ้น แล้วอีกเรื่องหนึ่งที่เขาสนใจที่สุดเรื่องสภาตำบลเขาไม่สนใจเท่าไรเรื่องที่จะเป็นนิติบุคคล แต่เขาอยากที่สุดก็คือทำอย่างไรจึงจะปรับค่าทดแทนให้สูงขึ้น ฉะนั้นเวลานี้กรมการปกครองคิดเรื่องนี้คู่กับนิติบุคคลหรือเปล่าว่า ยินดีจะปรับค่าทดแทนให้สูงขึ้น ที่นี้เขาก็เกิดมีความมั่นใจคู่กับนิติบุคคล ที่เขาจะเป็นว่า ถ้าเป็นนิติบุคคลแล้วคงจะได้เงินเดือนอะไร สูงขึ้นกว่านี้ เขาก็ถามผมแบบนี้ผมก็ตอบไม่ค่อยชัดเจน เราเองก็ยังไม่รู้ว่ารัฐบาลนี้จะกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น จะกระจายแบบไหน จะเป็นนิติบุคคลอย่างไร ถ้าเป็นนิติบุคคลก็ต้องมีเอกภาพในการทำงานเหมือนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขาจะต้องมีอิสระ อันนี้ผมใคร่ขอคำตอบตามที่ท่านสมาชิกได้ถามไปแล้วเมื่อสักครู่นี้

สมาชิกพรรคชาติไทย

ในฐานะที่อดีตผมเคยเป็นกำนัน เคยเป็นลูกน้องสายบังคับบัญชาของท่านอธิบดีอยู่ ความคิดเห็นแตกต่างกัน ครับ แต่ผมจะไม่พูดย้อนมากจะถามเป็นประเด็น

ประเด็นแรก นโยบายของอธิบดีที่ท่านวางแนวทางให้ปรับปลัดตำบลในหลายจังหวัดนั้น เป็นการเตรียมการเพื่อยกฐานะตำบลเป็นนิติบุคคลใช่หรือไม่

ประเด็นที่สอง การขยายเงินค่าตอบแทนของสภาตำบลสามารถดำเนินการได้หรือไม่

อธิบดีกรมการปกครอง

ขออนุญาตกราบเรียนอย่างนี้ สภาตำบลขณะนี้ มีตำบลทั่วประเทศประมาณ 6,400 กว่าตำบล โดยมีสภาตำบลที่มีรายได้เกินสามแสนบาท จากการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน ที่ดินมีประมาณ 134 แห่ง จากหกพันกว่าแห่ง เพราะฉะนั้นที่เหลืออีก หกพันกว่าแห่งจะมีรายได้ต่ำกว่าสามแสนบาท รายได้ของตัวเองโดยที่ไม่ได้ใช้เงินจากส่วนอื่น จากรัฐบาลอุดหนุนหรือผู้ได้อุดหนุน อันนี้ท่านก็นึกสภาพเองที่เกินสามแสนบาทมีแค่ 134 แห่ง

สมาชิกพรรคชาติไทย

ขอโทษนะครับ สภาตำบล 134 แห่ง เป็นสุขาภิบาลหรือเปล่า

อธิบดีกรมการปกครอง

เป็นสภาตำบลที่ไม่ใช่สุขาภิบาล เป็นตำบลที่อยู่นอก ๆ สำหรับการจัดเก็บภาษีมีสำนักงานหรือไม่ ส่วนใหญ่เวลานี้ก็อาศัยเลขานุการสภาตำบลเป็นหลัก ซึ่งเป็นครูประจำตำบล เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ไม่มี อาจจะอาศัยผู้ทรงคุณวุฒิบ้าง หรือผู้ใหญ่บ้านบ้าง มาทำหน้าที่นี้ เท่าที่เคยมีการพิจารณาแล้วในกรณีการของสภา อย่างน้อยค่าใช้จ่ายเบื้องต้นประมาณแสนห้าหมื่นบาทขึ้นไป ในการให้มีสำนักงานผมจำได้ มีสำนักงานมีคนประจำออฟฟิศ 1 คน ทำหน้าที่ธุรการ แลแสนห้าแสนแปดอะไรทำนองนี้ ทีเหลืออีกแสนกว่าบาทเป็นการพัฒนา ในวงเงินสามแสนนะครับ เพราะฉะนั้นอันนี้ก็ตัวเลขเบื้องต้นสำหรับกรมการสภาตำบลได้รับเงินเป็นเบี้ยประชุมรายเดือน เดือนหนึ่งประชุมอย่างน้อย 1 ครั้ง ปกติแล้วไม่มีการประชุมทุกเดือนอาจจะ 6-8 เดือน ค่าเบี้ยประชุมครั้งละ 50 บาท สำนักงานประมาณให้เท่านั้นก็ให้มาอย่างนี้ตลอดเวลา ผมพยายามขอเพิ่มแต่ไม่ได้ กระทรวงมหาดไทยขอไปมากกว่านั้น แต่ว่าสำนักงานประมาณให้แค่นี้ สำหรับที่เกี่ยวข้องกับเรื่องปลัดตำบลที่ท่านกรรมาถามว่าทางกระทรวงมหาดไทยได้ตั้งปลัดตำบลไป ในจังหวัดเลย จังหวัดเชียงราย แม่ฮ่องสอน ตาก และจังหวัดสงขลา 5 จังหวัดในปีที่แล้ว ขออนุญาตกราบเรียนว่าไม่ใช่เรื่องที่จะเตรียมพร้อมให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคลแต่เนื่องจากว่างานของอำเภอเป็นงานทางด้านภูมิภาค เช่น งานทะเบียนราษฎร งานบัตรประจำตัวประชาชน งานรักษาความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย งานอาชีพทั้งหลายเราต้องการที่จะให้ปลัดตำบลเข้าไปบริการประชาชนแทนที่จะอยู่บนอำเภอก็เข้าไปประจำที่ตำบล แล้วก็ช่วยเหลือราษฎรในด้านงานภูมิภาค พยายามจะขยายไปและโครงการนี้เป็นโครงการที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติเป็นแผน 2535-2539 ที่พยายามจะให้ มีปลัดตำบลทั่วประเทศคนละส่วนไม่ได้เตรียมสำหรับนิติบุคคลใด ๆ ทั้งสิ้น ผมก็มีเรื่องราวแบบนี้

สมาชิกพรรคชาติไทย

เรื่องค่าตอบแทน ได้ตั้งงบประมาณในปี 2536 หรือไม่

อธิบดีกรมการปกครอง

ค่าตอบแทนนี้เพิ่งได้รับเพิ่มเติมเมื่อ 1 เมษายน 2535 ในปีใหม่คงไว้มากขึ้นที่จะปรับใหม่ สมัย ๆ พรรค รัฐมนตรีประมาณฯ ขอมาตั้ง 50% แต่ว่าสำนักงานประมาณตัดไปเรื่อยได้มา 25% ทางกรมการปกครองได้ขอเพิ่มเติมอีก 25% แต่เข้าใจว่าสำนักงานประมาณไม่ตั้งให้ ขออนุญาตกราบเรียนอย่างนี้

สมาชิกพรรคชาติไทย

ปัญหานี้เป็นปัญหานโยบายของพรรคชาติไทย คือ พรรคชาติไทยทุกคนพร้อมสนับสนุนเพราะเราใช้เขามาก ตัวท่านอธิบดีใช้มากที่สุด ผมใช้น้อยครับใช้สมัยเลือกตั้ง ในระยะ 365 วันเป็นเรื่องของท่านอธิบดี ท่านจะกรุณาใส่ให้เต็มไปเลย 50% จะได้ไหมครับ เพื่อว่าคณะกรรมการพิจารณางบประมาณของพรรคเราที่ท่านหัวหน้าพรรคจัดสรรไปต่อสิ่งเรื่องงบประมาณจะช่วยให้ ท่านได้ดำเนินการหรือเป็นความลับของทางราชการ สำเนาทั้งจะกรุณาส่งมาทางหัวหน้าพรรคได้หรือไม่

สมาชิกพรรคชาติไทย

ผมติดใจนิดหนึ่ง เรื่องการเป็นนิติบุคคลตามนโยบายของรัฐบาลชวน 1 หมายถึงว่า ออกกฎหมายให้เป็นนิติบุคคลก็เหมือนกับบริษัทห้างร้านทั่ว ๆ ไป อำนาจขอบข่ายของเขา ผมเรียนถามว่าเมื่อสภาตำบลเป็นนิติบุคคลตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอไปนั้น มีอำนาจในการออกระเบียบในเรื่องของการจัดเก็บภาษี รายได้เสริมอื่น ๆ หรือออกข้อบังคับ เช่น ในกรณีเรื่องความสะอาด การให้ถนน เหมือนกับสุขาภิบาลที่มีการออกระเบียบที่จะกำหนดบทบัญญัติในการที่จะปรับ ในกรณีที่ผิดกฎหมายของสภาตำบลนั้นหรือไม่ ผมว่าควรที่จะมีสิทธิในการที่จะออกระเบียบจัดเก็บอะไรที่เป็นรายได้เพิ่มเติม ในกรณีเสนอเป็นนิติบุคคลตามนโยบายของรัฐบาลชวน 1

อธิบดีกรมการปกครอง

ผมขออนุญาตทราบเรียนอย่างนี้ กรมการปกครองได้แถลงไปทางระดับสูงแล้ว อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการที่แต่งตั้งในขณะนี้ แต่ขออนุญาตทราบเรียนว่าโดยสภาพถ้าไม่เป็นท้องถิ่นน่าจะไม่มีออกออร์ดิที่ จะมาทำนอกเหนือจากกฎหมายเขียน สรุปลือคือเป็นเหมือนบริษัทธรรมดาบริษัทหนึ่งที่เป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผมเข้าใจว่าอย่างนั้น

สมาชิกพรรคชาติไทย

แล้วตรงนี้เจ้าหน้าที่ของสภาตำบลและการจ่ายค่าทดแทนมันจะต้องจ่ายตามวุฒิหรือเปล่า ถ้าสมมติว่ามีไม่อย่างนั้นผิดกฎหมายแรงงาน

อธิบดีกรมการปกครอง

อันนี้ต้องเป็นไปตามระเบียบ

สมาชิกพรรคชาติไทย

ผมว่าเรื่องอย่างนี้ละเอียดอ่อนมาก วันนี้เชิญท่านมาพูดถึงเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าสมมติว่าจังหวัดปราจีนบุรี จะเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นมาถ้าผมเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ผมมีอำนาจในการที่จะไปออกนโยบายในการที่จะบริหารจังหวัดของผม เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ในการที่จะมาพัฒนาในจังหวัดของผม เปรียบก็เหมือนกับรัฐเท็กซัส หมายความว่าเมื่อผมอยากจะได้เงินขึ้นมา อยากจะได้มีที่ทองเที่ยวกว้างไกลขึ้นอีกหรือว่าผมจะตั้งบ่อนคาลิโน ผมสามารถที่จะทำได้ ท่านมองเห็นหรือยังว่า รูปร่างของการที่จะออกกฎหมายของพรรคพลังธรรม เขาจะออกมาในรูปไหน ในฐานะที่ท่านเป็นบุคลากรมาให้ความรู้แก่ผมในวันนี้ มีขอบเขตแค่ไหนในการที่จะไปตั้งเงื่อนไขให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เขาได้รับการเลือกตั้งมา จะมีการณรงค์หาเงินหาทองเข้าจังหวัดของตัวเองแน่นอนมันจะต้องมีการแก่งแย่งและแข่งขันกันแน่นอน เพื่อให้จังหวัดของตัวเองมีหน้ามีตาและเอาตัวรอดได้ อันนี้ผมคิดว่าจะต้องพูดกันว่ามีขอบเขตขอบข่ายแค่ไหน ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่เลือกมาจากประชาชนในการที่จะไปออกนโยบายในการบริหารจังหวัดของตัวเอง เพราะทุกจังหวัดนั้นไม่เหมือนกัน มีทรัพยากรธรรมชาติไม่เหมือนกัน มีทรัพยากรวัตถุดิบคน ไม่เหมือนกันอีกด้วย ตรงนี้เป็นจุดที่ว่ามีการแยกแยะหรือมีการวางระเบียบไว้แค่ไหนเพียงไร เคยเห็นโครงสร้างนี้หรือไม่ อยากจะเรียนถามท่านอธิบดี

สมาชิกพรรคชาติไทย

ผมถามต่อเลยนะครับ ท่านประธานที่เคารพฟังท่านอธิบดีแล้วขอวกไปนิดหนึ่งเรื่องสภาตำบลคงจะมีปัญหา เพราะว่าตามที่ท่านอธิบดีบอกว่าเมื่อจะให้เป็นที่นิติบุคคลก็เอาตามรัฐบาลว่า แต่เรื่องคงไม่จบแต่นั้นสำหรับเรื่องสภา ตำบลนี้เพราะอย่างที่สมาชิกบางท่านตั้งคำถามก็คงชัดเจน เพราะหน่วยราชการที่ไปคุม ได้แก่ กรมก็เป็นนิติบุคคล เขาก็มีอำนาจในตัวของเขาเอง ผมว่าปัญหาจะต้องพูดกันอีกยาวถ้าพระราชบัญญัติสภาตำบลเข้ามา การแปรรูปนิติบุคคล จะยึดถือพอสมควร อย่างเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดวันนี้ได้เรียนเชิญท่านอธิบดีมาชี้แจงแล้วยังไม่เห็นร่าง ของพรรคพลังธรรม ความเข้าใจคงจะเป็นแบบพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร แนวคงจะเป็นลักษณะอย่างนั้นก็มีคำถามที่จะถามต่อว่า ท่านอธิบดีได้บอกว่าการบริหารงานของกรุงเทพมหานครก็เหมือนนายเทศมนตรี แต่ไปเรียกผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผมว่าอันนี้มันคงเป็นปัญหาซับซ้อน เพราะว่าเมื่อมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครไม่มี ซึ่งแต่เดิมสมัยที่เป็นเทศบาลมีนายเทศมนตรี ยังมีผู้ว่าราชการ จังหวัดกรุงเทพมหานคร มีผู้ว่าธนบุรี ลักษณะนี้มันจะหายไปลักษณะอย่างนั้น แล้วขณะนี้อย่างกรุงเทพมหานคร เขาก็มีการจัดเก็บภาษีเอง มีกองคลัง มีโยธา ก็เหมือนกัน การบริหารจังหวัดถ้าจะออกมาในจังหวัดใหญ่ตามที่พรรค พลังธรรมเสนอคงจะออกมาในรูปแบบลักษณะอย่างนี้ ซึ่งถ้าออกมาแบบเดียวกันไปใช้ในจังหวัดเชียงใหม่ สงขลา นครราชสีมา จะมีอะไรขัดข้องหรือไม่ โดยใช้ระบบเดียวกับในกรุงเทพจะมีอะไรขัดข้อง ซึ่งเขาก็ใช้มาแล้วได้ผลใน กรุงเทพมหานคร ประการที่สองก็คือว่าอย่างนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็เหมือนตัวประธานสภา แต่ว่ารูปแบบ การเลือกเปลี่ยนไปและก็ยังมิผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่เป็นเจ้าเมืองอยู่ในลักษณะอย่างนั้น ตอนนี้อย่างกฎหมายเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดออกมาถ้าออกมาในลักษณะอย่างนี้โดยไม่เลือกนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่เลือกผู้ว่าราชการ จังหวัดเลยโดยจะใช้กฎหมายเดียวกับที่กรุงเทพมหานครใช้อยู่ อันนี้จะมียอะไรแตกต่างหรือไม่ถ้าจะไปใช้กับจังหวัดอื่น กระผมขอเรียนถามปัญหา

สมาชิกพรรคชาติไทย

ให้ท่านอธิบดีตอบที่เดียวเลยครับ คือ ฟังตั้งแต่ต้นจนจบที่ควรเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมี 3 แบบ หนึ่ง เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบยกเลิกรัฐสภา สองเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด สามเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบกรุงเทพมหานคร ซึ่งแบบที่ 1 เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบยกเลิกรัฐสภา เห็นท่าจะมีปัญหาใหญ่โตคงเป็นไปได้ เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด อันนี้อาจจะเป็นไปได้บางจังหวัด แล้วเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบกรุงเทพมหานคร อันนี้มีความเป็นไปได้สูงที่สุดในจังหวัดใหญ่ ถ้ามันเจริญเพียงพอ ถ้าสองเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดแบบยกเลิกรัฐสภาทั้งหมด การพัฒนาทุกอย่างอยู่ที่จังหวัดหมด ก็เท่ากับว่ามีรัฐบาลกลางขึ้นมา ความสัมพันธ์ของรัฐบาลกลางกับจังหวัดอยู่ในรูปเงินอุดหนุนเท่านั้น รัฐบาลกลาง เข้าไปแทรกแซงไม่ได้ เว้นแต่ถนนอะไร โครงการอะไร ที่เกี่ยวพันกันหลายจังหวัดที่รัฐบาลกลางดูแล มันก็คือ เปลี่ยน ประเทศเป็นสหพันธรัฐนั่นเอง เพราะฉะนั้นถ้าเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทุกอย่างการพัฒนาต้องอยู่ที่จังหวัด จังหวัด พัฒนาเองหมด รัฐบาลกลางไม่เกี่ยวข้อง ถ้าการเลือกตั้งแบบนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด การพัฒนาจะอยู่ในเงิน ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเก็บได้อย่างนี้ส่วนกลางยังไปดูแลงบประมาณห้าแสนกว่าล้านบาทอยู่หรือว่าถ้าเลือกแบบ กรุงเทพมหานคร เราก็ตัดเป็นจังหวัดก็ไม่แน่มันมีปัญหาอะไร ผมอยากฟังอธิบดีด้วย มีคำถามเพิ่มอีกนิดคืออย่างไร

กรุงเทพมหานครในการจัดเก็บภาษีในลักษณะภาษีเงินได้หรือภาษีมูลค่าเพิ่ม ส่วนกลางเป็นคนจัดเก็บ และกรุงเทพมหานครก็ขอเงินงบประมาณจากส่วนกลาง เช่น สำนักงานการศึกษาของกรุงเทพมหานครก็ยังขอเงินจากรัฐบาล ซึ่งความจริงกรุงเทพมหานครก็มีรายได้เหลือเฟือ มีเงินฝากที่ธนาคารปีหนึ่งหลายพันล้านบาท เขาก็ยังไม่ยอมช่วยตัวเองด้วยซ้ำไป ฉะนั้นรูปแบบถ้าเขาจัดแบบกรุงเทพมหานคร ไปเลือกตั้งในจังหวัดใหญ่ ๆ 6 จังหวัด อันนี้มองแล้วสภาพมันไม่มีอะไรจะขัดหรือ เขาจะทำได้ด้วย ผมก็อยากจะเรียนถามว่าข้อขัดข้องมีอะไรหรือไม่ ถ้าจะใช้รูปแบบการเลือกตั้งผู้ว่ากรุงเทพมหานครไปใช้กับสงขลา นครราชสีมา เชียงใหม่ ภูเก็ต

พล.ต.อ.ประมาณ อติเรกสาร

ประธานที่ประชุม : ผมขอเรียนถามนิดเดียว ถ้าสมมติเลือกแบบกรุงเทพมหานคร รัฐบาลกลาง ส่วนกลางก็ต้องไปทำให้จังหวัดแบบทำให้กรุงเทพมหานครทุกอย่าง กรุงเทพมหานครเขาทำ 3 อย่าง ทำความสะอาด โรงพยาบาล และเทศบาล 3 อย่างเท่านั้น แล้วเก็บภาษีเอง รัฐบาลก็ต้องไปทำแบบนั้นให้เหมือนกรุงเทพมหานคร

สมาชิกพรรคชาติไทย

ถ้าพูดถึงว่าจะออกแบบนี้ ทางส่วนกลางกระทรวงมหาดไทยยังคุมกรุงเทพมหานครโดยนโยบายบางอย่างก็ยังไม่ขึ้นกับมหาดไทย ซึ่งมหาดไทยยังไม่ได้ปล่อยเด็ดขาด

พล.ต.อ.ประมาณ อติเรกสาร

ประธานที่ประชุม : ถ้าจะปล่อยเด็ดขาด งานมันน้อยลง สู้เทศบาลเขาไม่ได้

อธิบดีกรมการปกครอง

กระผมขออนุญาตเรียน กรุงเทพมหานครนี้กระทรวงมหาดไทยไม่ได้คุม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยคนเดียวเท่านั้นที่คุมคณะกรรมการของกรุงเทพมหานครหรือที่เรียกว่า กก. มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน กก. เท่านั้น อย่างอื่นไม่ได้เกี่ยวข้องเลยและก็มีอำนาจตามกฎหมายแต่ไม่สามารถใช้ได้ ขออนุญาตเรียนอย่างนี้

สมาชิกพรรคชาติไทย

อย่างนี้ครับ ก็ไม่อยากจะยกตัวอย่าง ผมเคยเป็นเบอร์ 2 อยู่กระทรวงมหาดไทย ได้ยินกับหูและก็ได้ว่าที่กันทางโทรศัพท์ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร บอกว่าท่านรัฐมนตรีทำไมถึงพูดกับเรื่องกรุงเทพมหานครอย่างนั้น ถ้าจะพูดกันจริง ๆ แล้ว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็พอ ๆ กับรัฐมนตรีคนหนึ่ง แสดงว่าเขาก็ไม่ยอมรับรัฐมนตรีที่ไปคุมเขาและโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอแนะของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่หยิบยื่นไปให้ ออกเป็นนโยบายไปให้ปฏิบัติ กรุงเทพมหานครก็ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเลยแม้แต่คนเดียว ให้นำซ้ำเมื่อสิ่งอะไรออกไปให้สัมภาษณ์กับผู้บังคับบัญชาออกไป อย่างนี้ถ้าเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว จะเอาผู้บังคับบัญชาที่ไหน ผมอยากจะเรียนถามท่านอธิบดี กรณีอย่างนี้จะทำอย่างไร ถ้าไปเจอผู้ว่าราชการจังหวัดลักษณะเหมือนอย่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ถ้าเกิดตอบผู้บังคับบัญชาแบบนี้จะว่าอย่างไร จุดยืนอยู่ตรงไหน อันนี้ประสบการณ์จริง ๆ ครับ ผมขอกราบเรียน

พล.ต.อ.ประमाण อติเรกสาร

ประธานที่ประชุม : ผมคิดว่าเราคงได้ความรู้จากอธิบดีพอสมควร ถ้ามีข้อสงสัยอะไรยังมีโอกาสจะรบกวนท่านอธิบดีมาอธิบายให้เราฟังอีกครั้งหนึ่ง

สมาชิกพรรคชาติไทย

ท่านประธานครับ ที่ผมเรียนถาม ถ้าสมมติพรรคพลังธรรมเสนอกฎหมายลักษณะเดียวกับกรุงเทพมหานคร ไปใช้ในจังหวัดสงขลา ภูเก็ต เชียงใหม่ นครราชสีมา นครศรีธรรมราช ลักษณะเดียวกันแบบนี้จะเป็นไปได้อย่างไร รูปแบบคงจะออกมาแบบนี้ ที่จะเสนอเข้าสภา

พล.ต.อ.ประमाण อติเรกสาร

ประธานที่ประชุม : จังหวัดไหนที่มีรายได้ดี เขาก็เลือกอันนั้น

สมาชิกพรรคชาติไทย

เรียนถามท่านอธิบดี ความเป็นไปได้ที่ท่านมีความเห็นอย่างไร

สมาชิกพรรคชาติไทย

ท่านประธานที่เคารพ ราษฎรมีรายได้จากพืชไร่อย่างเดียว ถ้าจะให้เลือกผู้ว่าราชการจังหวัด จังหวัดศรีสะเกษ ของผมคงไม่เลือกหรอก ถ้านายกองดีการบริหารส่วนจังหวัดไม่แน่ ส่วนสภาตำบลผมคิดว่าคงเป็นไปไม่ได้ก็อยากฝากท่านอธิบดี อยากรู้ตามปีที่แล้วเราก็จ่ายเงินเดือนให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไปเมื่อเดือนเมษายนที่ผ่านมา อย่างน้อยเขาอยู่ไม่ได้ อยากรู้คิดปรับเรื่องนี้ดีบุคคลเสีย ก่อนจะเป็นนิติบุคคลควรให้สภาตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้านพอกัน เขาจะได้มีเวลาทำงานให้แก่ราษฎร อันนี้เป็นเรื่องที่ใหญ่กว่า ผมว่าราษฎรไม่สนใจหรอก เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดราษฎรเขาสนใจข้าวโพดขึ้นราคา หอม กระเทียม จะออกมามีราคาสูง สนใจอย่างนี้มากกว่า ผมเองไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ทราบที่ท่านอธิบดีเห็นด้วยหรือไม่

พล.ต.อ.ประमाण อติเรกสาร

ประธานที่ประชุม : ขออนุญาตทราบข่าวว่าเงินเพิ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังไม่ได้จ่าย

อธิบดีกรมการปกครอง

จ่ายแล้วครับ จ่ายเมื่อก่อนกันยายนี่

สมาชิกพรรคชาติไทย

ผมต้องขอขอบคุณท่านอธิบดีเป็นอันมากที่ได้กรุณามา อยากรู้แล้วแต่นอกจากขอบคุณแล้ว ผมคิดว่าก็เป็นความเสี่ยงสำหรับตัวท่านศักดิ์ศรีของท่านพอสมควรที่มาก่อความคิดเห็นในวันนี้ อยากรู้แล้วแต่เจตนาดีสำหรับประเทศชาติแต่ว่าอีกฝ่ายอาจฟังเป็นเจตนาร้าย สำหรับท่านก็ได้ขอให้ช่วยกันปกป้องด้วยเพราะว่าความรู้สึกนี้ผมรู้ผมทราบดีว่าเรามีแนวความคิดตรงข้ามกับกระทรวงมหาดไทยอย่างไรการที่อธิบดีมาในวันนี้ก็เสี่ยงต่อตำแหน่งของท่านพอสมควร ฉะนั้นพวกเราก็ต้องช่วยกันรักษาปกป้องด้วย

เลือกตั้งผู้ว่าฯ ถึงเวลาหรือยัง*

ดร.ชวงค์ ฉายะบุตร
อธิบดีกรมการปกครอง

ผู้ดำเนินการอภิปราย

ประเด็นที่เราจะพูดถึงวันนี้คือการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดพร้อมหรือยัง เป็นประการแรก ประการที่สอง รัฐบาลได้ดำเนินการอะไรไปแล้วบ้าง ประการที่สามพรรคการเมืองได้แถลงนโยบายในเรื่องนี้ไปแล้วพอเข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ผมขอเริ่มประเด็นแรกก่อนขอเรียนท่านอธิบดีกรมการปกครองเป็นผู้พูดท่านแรก

ดร.ชวงค์ ฉายะบุตร

ปัญหาเรื่องผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นปัญหาที่คนทั่วไปค่อนข้างจะสับสนข้าราชการหลายฝ่ายก็สับสนและแม้แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ยังสับสน ที่คนสับสนก็คือคำว่าผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคำที่มาจากคำว่าข้าหลวงประจำจังหวัด แล้วมาเปลี่ยนเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ในทัศนะของเรา เราเข้าใจว่าผู้ว่าราชการจังหวัดคือ ผู้ที่รัฐบาลส่วนกลางได้แต่งตั้งลงไป ไปประจำตามจังหวัดต่าง ๆ เพื่อทำงานของรัฐบาลกลาง ปรึชญาที่อยู่หลังการดำเนินการเช่นนี้ คือ ปรึชญาของการปกครองระบอบรัฐสภา ระบอบรัฐสภาหมายความว่าอำนาจสูงสุดของประชาชนได้มอบไว้แก่รัฐสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้รับมอบมาจากประชาชนเข้ามาควบคุมการดำเนินงานของประเทศและบริหารประเทศ เพราะฉะนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจของทุกคนเป็นผู้แทนในการใช้อำนาจของประชาชน เป็นลักษณะ Representative Government เข้ามาในประเทศไทย ด้วยเหตุนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นผู้แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้อนุมัติงบประมาณเพื่อใช้แก่ประเทศไทย ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด เป็นผู้ที่ยึดขาดทุกสิ่งทุกอย่าง เราเลือกตั้งผู้แทนของเรามาเพื่อทำหน้าที่นี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้แทนของตนเองเป็นฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ต่าง ๆ โดยแต่งตั้งรัฐมนตรีประจำกระทรวง รัฐมนตรีประจำกระทรวงโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก็ไปแต่งตั้งข้าราชการต่าง ๆ ชั้นผู้ใหญ่ของทุกกระทรวง ทบวง กรมรวมทั้งกระทรวงมหาดไทยด้วย คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอธิบดีและผู้ว่าราชการจังหวัด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

*จากการอภิปรายเรื่อง "เลือกตั้งผู้ว่าฯ ถึงเวลาหรือยัง" เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2537 ณ อาคารสำนักงานหนังสือพิมพ์มติชน โดยมีนายถวิล ไพรสณฑ์ รองประธานสภาผู้แทนราษฎรร่วมอภิปราย และมีนายสมหมาย ปาร์จฉัตร เป็นผู้ดำเนินการอภิปราย

โดยพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ความหมายเช่นนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นผู้แทนของรัฐบาลกลางที่ไปประจำตามส่วนต่าง ๆ ของประเทศ ประธานของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เป็นคนของรัฐบาล จะเรียกภูมิภาคก็ได้ ความหมายอันเดียวกัน เพราะภูมิภาคเป็นตัวแทนของส่วนกลางในลักษณะเช่นนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ประสานการใช้งบประมาณแผ่นดิน ปี 2536 464,000 ล้านบาท ปี 2537 625,000 ล้านบาท งบประมาณส่วนกลางที่ใช้ทั่วประเทศไทย ใน 75 จังหวัด ในความหมายเช่นนี้ หากมีผู้เสนอให้เลือกผู้ว่าราชการจังหวัดในความหมายนี้แล้วมันเป็นไปได้ ไม่มีทฤษฎีไหนเป็นไปได้ความหมายเช่นนี้ละครับ นี่เป็นข้อที่ 1 ที่ผมขอเรียน

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 196-199 ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ กรุงเทพมหานครเกิดได้ภายใต้รัฐธรรมนูญ 4 มาตรานี้ หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเกิดขึ้นได้ภายใต้บทบัญญัติอำนาจสูงสุดของรัฐธรรมนูญ 4 มาตรานี้ แล้วแตกแยกออกเป็นกฎหมายย่อยในเรื่องของตนเอง โดยเฉพาะ ว่าด้วยเรื่ององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร หรืออาจจะมีอย่างอื่นอีก หรืออาจมีองค์การบริหารส่วนตำบลที่กำลังพิจารณาอยู่ในคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร ขณะนี้ หลักความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นจะเห็นได้ว่าส่วนกลางจะมีอำนาจอยู่เหนือท้องถิ่น มิฉะนั้นประเทศไทยจะมีอำนาจอธิปไตยไม่ได้ ประเทศไทยจะแบ่งแยก สำหรับกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 196-199 ได้บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ประเด็นสำคัญอีก การเลือกตั้งผู้บริหารในรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารในท้องถิ่นให้มีสภาท้องถิ่น เว้นแต่ในกรณีจำเป็นที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ในเวลานี้กฎหมายในประเทศเรายกตัวอย่างเช่น กฎหมายสุขาภิบาลมีเลือกตั้งผู้บริหารในท้องถิ่น บางส่วนยังใช้ราชการประจำอยู่ กฎหมายเขียนไว้อย่างนั้น จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างไรขอให้เป็นเรื่องของวันข้างหน้า

แนวคิดเรื่องกรุงเทพมหานครเริ่มในปี 2515 ตั้งเป็นนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ผมอยากเรียนให้ท่านทั้งหลายว่าผมอยู่ในคณะทำงาน คณะที่ปรึกษากฎหมายของกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ดร.มัลลย์ ทุะนันท์ จอมพลประภาส จารุเสถียร เป็นผู้ริเริ่มขึ้นมา ได้มีการพิจารณากลับกรอง เสนอให้มีการปกครองในส่วนของนครหลวงกรุงเทพธนบุรีขึ้นมา จนมีประกาศคณะปฏิวัติที่ 24-25 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2514 ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเรื่องกรุงเทพมหานคร เมื่อปี 2518 ผมอยากเรียนท่านทั้งหลายให้ชัดเจนว่าในกฎหมายกรุงเทพมหานครดังกล่าว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจ 2 ชนิด คือ 1. อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด 2. อำนาจของนายกเทศมนตรี บวกสองอำนาจของนายกเทศมนตรีเพราะเป็นการรวมเทศบาลนครกรุงเทพและนครธนบุรีเข้ามาด้วยกัน รวมจังหวัดทั้งสองจังหวัดเข้ามาด้วยกัน แต่หลังปี พ.ศ. 2528 ได้จัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครขึ้นมาใหม่ในมาตรา 6 เขียนไว้ว่าให้กรุงเทพมหานครเป็นนิติบุคคล และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เปิดดูได้มาตรา 6 เขียนไว้ชัดเจน ประเด็นมีอยู่ว่าเป็นนิติบุคคล และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แต่ยังใช้คำว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ในขณะที่ทั่วประเทศในทุกจังหวัดไม่ได้ใช้กฎหมาย พระราชบัญญัติเดียวกับกรุงเทพมหานคร ปี 2528 แต่ใช้ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหาร และเป็นตัวแทนของรัฐบาลในทุกจังหวัดทั่วประเทศ เพราะฉะนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ไม่เหมือนกัน เวลาพูดมันอาจจะสับสนเพราะท่านพูดในสิ่งที่ไม่เหมือนกัน ให้มันเหมือน กฎหมายสองฉบับไม่เหมือนกัน กฎหมายกรุงเทพมหานคร ปี 2528 ระบุว่าให้กรุงเทพมหานครเป็นนิติบุคคลและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มาตรา 6 แต่กฎหมายบริหารราชการแผ่นดินเขียนไว้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นตัวแทนของรัฐบาล

กลางประจำจังหวัดต่าง ๆ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ากำลังพูดในสิ่งที่ไม่เหมือนกันที่เรามีการถกเถียงกันตลอดเวลาที่บางครั้งเป็นการถกเถียงกันคนละเรื่อง แต่ถกเถียงในแบบเดียวกัน สิ่งที่ผมพูดมาแต่ต้นจนถึงขณะนี้ผมกำลังพูดถึงสิ่งที่กำลังเป็นอยู่ในประเทศไทย กฎหมายที่กำลังมีอยู่ในประเทศไทย ถึงวันนี้ วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2537 เป็นอย่างนี้ ผมจึงขอสรุปว่าเวลาพูดถึงผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับผู้ว่าราชการจังหวัดต่าง ๆ มันไม่เหมือนกัน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นแค่ผู้บริหารของนิติบุคคลและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 6 แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเป็นผู้แทนของรัฐบาลกลาง มีอำนาจตามมาตรา 57 แห่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นคนละเรื่อง

3. กรณีการเสนอกฎหมายให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ผมขอพูดในฐานะวุฒิสมาชิกแล้วกัน เพราะพรรคพลังธรรมโดยท่าน ถวิล ไพรสณฑ์ และคณะ เสนอกฎหมายมาตั้ง 10 กว่าฉบับ ต้องไปศึกษาว่าท่านหมายความว่าอย่างไร ทั้งนี้เพราะถ้าเสนอเป็นร่างกฎหมายต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรโดยส่งไป ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ซึ่งมีบัญชาให้กระทรวงมหาดไทยศึกษา กระทรวงมหาดไทยได้ส่งให้คณะกรรมการปกครองท้องถิ่นศึกษา ผมขออนุญาตกราบเรียนว่า ผมต้องขอขอบคุณท่านผู้เสนอที่ท่านมีจิตใจมุ่งหวังความเจริญของท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยที่ท่านต้องการที่จะให้มีการกระจายอำนาจให้จังหวัดมีการบริหารของตนเอง มีรายได้เป็นของตนเอง ผมต้องขยอกในแนวความคิดเช่นนี้ ผมคิดว่าในระบอบประชาธิปไตยนั้น เราคุยกันได้ว่าเป็นอย่างไร เพราะเป็นสิ่งที่ยังไม่เกิดในเวลานี้ แต่อาจจะเกิดในอนาคตได้ ผมก็ไม่รู้ว่าจะเป็นไปได้ไหมเพราะทุกอย่างมันขึ้นอยู่กับภาวะการเมืองของประเทศชาติ แต่เราต้องมีเหตุผลว่าสิ่งที่เสนอนั้นหมายความว่าอย่างไรผมขออนุญาตสรุปที่ท่านเสนอในร่างนี้ คือ เสนอให้เลือกผู้ว่าราชการจังหวัดและจังหวัดไหนถ้าเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วให้เลือกผู้ว่าราชการจังหวัด ผมพูดแต่แรกแล้วว่าผู้ว่าราชการจังหวัด มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ส่งไปประจำตามส่วนต่าง ๆ ซึ่งงบประมาณแผ่นดิน กินงบประมาณแผ่นดินมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง อย่างที่ผมพูดแล้วว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะนี้ 100 ปี ก็เลือกไม่ได้ ในกฎหมายของท่านเสนอให้เลือกตรงนี้แล้วไปเลือกผู้ว่าท้องถิ่นแทนให้เป็นผู้บริหารของท้องถิ่น และเสนอให้จังหวัดเป็นนิติบุคคลและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แล้วเลือกตั้งผู้บริหารของจังหวัดที่เรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้จังหวัดใดเมื่อเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ให้เลิกภูมิภาคทั้งหมด การเลิกภูมิภาคทั้งหมดหมายความว่าอย่างไร หมายความว่ากระทรวง ทบวง กรม ทั้งหมดของประเทศไทยมี 14-15 กระทรวง ที่ส่งผู้แทนไปตามจังหวัดต่าง ๆ ต่อไปนี้ไม่มี มีแต่รัฐบาลกลาง รัฐบาลท่านนายกชวัน บริหารจากทำเนียบรัฐบาลสั่งตรงจากทำเนียบรัฐบาลไปยังจังหวัดต่าง ๆ เลย ไม่ต้องมีผู้แทนของตนเอง โดยมาตรา 112 ในร่างที่เสนอกำหนดว่าหากส่วนราชการใดจะส่งผู้แทนไปต้องทำความตกลงกับจังหวัด เช่น ถ้ากรมสรรพากรจะส่งผู้แทนไปเก็บภาษีอะไรต่าง ๆ ก็ต้องทำความตกลงกับจังหวัดก่อน จึงจะส่งคนไปเก็บภาษีได้ หรือหากกระทรวงสาธารณสุขจะส่งคนไปรักษาพยาบาลก็ต้องทำความตกลงกับจังหวัดก่อน ท่านเขียนอย่างนั้นคือสิ่งที่ปรากฏในร่างกฎหมายของท่าน ผมเอาตัวเลขมานั่งคิดเพราะหน่วยงานผมเป็นหน่วยงานที่รวบรวมเงินเปรียบเทียบกับงบประมาณต่าง ๆ ในปี 2536 งบประมาณของรัฐบาลกลาง 464,000 ล้านบาท ขณะที่รายได้ของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหมดคือ สุขาภิบาล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา รวมแล้วประมาณ 35,000 ล้านบาท ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ของรัฐบาล 464,000 ล้านบาท แล้วจะคิดเป็นประมาณ 7% เท่านั้น ในปี 2537 รายได้ของรัฐบาล 652,000 ล้านบาท ท้องถิ่นจะมีรายได้ในปีนี้ก็คาดว่า 7% เช่นกัน ในร่างพระราชบัญญัติรายได้ที่ท่านถวิล และคณะเสนอรายได้มีอยู่ 2 กรณีด้วยกัน รายได้ส่วนใหญ่จะเป็นรายได้ตามท้องที่การบริหารส่วนจังหวัดหรือส่วนท้องถิ่นเดิมจัดเก็บ ในส่วนนี้มีประมาณ 35,000 ล้านบาท หรือ 40,000 ล้านบาท ส่วนที่สองรายได้จะต้องเพิ่มภาษีให้แก่ท้องถิ่น โดยให้เก็บภาษี

มีมูลค่าเพิ่มเป็น 30% ผมเห็นด้วยว่าควรเพิ่มเพื่อหาเงินให้กับท้องถิ่น แต่ควรจะมี 30% เลยหรือเปล่า อันนี้คือข้อที่ 3

4. สำหรับการเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดท้องถิ่นนั้น คณะกรรมการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นซึ่งรัฐบาลตั้งขึ้นได้เสนอกฎหมายมายังคณะรัฐมนตรีและที่ท่านนายกฯ เสนอจะนำเข้าคณะรัฐมนตรีนั้นจะมีหลักการเช่นเดียวกับช่องทางพรรคพลังธรรมเสนอ คือจะให้ท้องถิ่นมีการเลือกตั้งผู้บริหารอาจจะโดยตรงหรือลับ หรืออาจจะโดยอ้อม โดยเรียกว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนพวกภาษีและรายได้ก็เพิ่มเติมขึ้นไปพยายามจะเพิ่มให้มากขึ้น แต่ว่ากระทรวงการคลังจะรับได้แค่ไหนหรือไม่ยังเป็นปัญหา ผมคิดว่ากระทรวงการคลังเท่าที่ผมทราบเป็นการภายในจากเอกสารที่เขาชี้แจง เขาไม่เอา เพราะกระทบกับรายได้ของรัฐบาลไป 3-4 หมื่นล้านบาท ถึงตอนนี้ผมอยากขอสรุปว่า เรื่องการเลือกผู้บริหารของท้องถิ่น ถ้าไม่ใช่คำว่าผู้ว่าราชการจังหวัด โดยใช้คำว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ก็จะสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนโดยทั่วไปสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

5. สำหรับประเด็นที่คนคิดว่าพร้อมหรือไม่พร้อมสำหรับการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นนั้นคำตอบเรื่องนี้ ขอความกรุณาท่านได้อ่านรายงานของคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ผมขออนุญาตเรียนส่วนของผม แค่นี้ก่อน ขอขอบคุณครับ

ผู้ดำเนินการอภิปราย

ท่านผู้มีเกียรติที่ฟังอยู่ที่นี้คงจะสรุปประเด็นทั้ง 5 ประการที่ท่านอธิบดีได้อภิปรายมา ต่อไปขอเชิญท่านรองประธานสภาครับ

คุณถวิล ไพรสณฑ์

ก่อนอื่นผมต้องขอชี้แจงเรื่องร่างกฎหมาย ประเด็นเริ่มต้นประชาชนลับสนหรือไม่ผมเองไม่ลับสนเลยแต่โอกาสที่ประชาชนจะลับสนมี ผมมีความเข้าใจในระบอบการปกครองเป็นอย่างดี และเห็นว่าในกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่เคยเขียนไว้เลยว่าเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ ความหมายของผมหมายถึงเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดท้องถิ่น ไม่ใช่ส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ในกฎหมายของเราเราให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ ส่วนในมาตรา 112 ถ้าข้าราชการส่วนกลางไปทำงานในจังหวัดต้องทำความตกลงกับจังหวัดก่อนนั้น ผมได้ลอกมาจากกฎหมายกรุงเทพมหานคร ปี 2518 แต่อาจมีการตีความต่างกันซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องปลีกย่อย ผมอยากจะพูดเรื่องหลักการ เพราะกฎหมายที่ผ่านออกมานั้นไม่มีกฎหมายใดสมบูรณ์ในตัวมันเอง ผ่านสภาที่ไรก็ถูกแก้ไขยับเยินทุกครั้ง ประเด็นของพรรคพลังธรรมคือ ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือชื่ออะไรก็ได้ของท้องถิ่นโดยไม่มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่รัฐบาลแต่งตั้งเหลืออยู่ คนที่จะตัดสินใจคือประชาชน เราทำหน้าที่ตามนโยบายพรรคการเมือง ถ้าท่านคิดว่านโยบายเหล่านี้ขัดกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ผมอยากเรียนว่านโยบายเหล่านี้จัดทะเบียนที่กระทรวงมหาดไทยโดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง ถ้าผิดก็ไม่ควรจัดให้ ที่จริงแล้วไม่ผิดและไม่ขัดกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ความสำคัญอยู่ที่ว่าเมื่อเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด โดยไม่มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากแต่งตั้งแล้วประชาชนได้อะไรบ้าง ประเด็นที่ควรมาถกเถียงกันมากที่สุดคือ เรายกเลิกรัฐธรรมนูญได้หรือยัง ถ้ายกเลิกไม่ได้ก็จบ ยกเลิกได้หรือไม่ให้ยกเหตุผลมาพูดกัน เรามองว่าส่วนภูมิภาคไม่มีความจำเป็นและถ้าไม่มีส่วนภูมิภาคแล้ว รัฐบาลกลางจะประสานงานกับภูมิภาคอย่างไร ผมคิดเช่นกัน ทุกวันนี้มีหน่วยงานที่ไม่ขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัดมากมาย เช่น แขวงทางหลวงหรือกรมสรรพากรขึ้นอยู่กับ

กับเขตและส่วนกลางซึ่งถือเป็นตัวแทนส่วนกลาง กรณีที่รัฐบาลกลางมีเรื่องราชการจะส่งใคร แน่แน่นอนว่าส่งกับผู้ว่าราชการจังหวัด เลือกตั้งได้โดยผู้ว่าราชการจังหวัดที่เลือกตั้งขึ้นมาจะถูกรับควบคุมโดย 4 องค์กร คือ

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยมติของคณะรัฐมนตรีสามารถสั่งถอดถอนผู้ว่าฯ ได้
2. สภาจังหวัดมีมติ 3 ใน 4
3. ประชาชนลงประชามติถอดถอนได้
4. พรรคการเมืองคุม

กรณีที่ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นระบอบการปกครองที่มีมาแต่โบราณนั้น เราสามารถเปลี่ยนแปลงได้ ดังพระราชปราชญ์ของรัชกาลที่ 6 ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ตอนต้นที่แสดงให้เห็นว่าทุกสิ่งทุกอย่างเปลี่ยนแปลงได้ คนที่ตอบคือประชาชนไม่ใช่กระทรวงมหาดไทย ส่วนการมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนั้นถ้าเป็นข้าราชการซี 10 ก็เหมือนกันทุกคนไม่ใช่เฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น

โดยสรุปผมขอพูดในแง่หลักการ โดยขอย้ำว่ากฎหมายนั้น แก้ไขได้ทุกอย่างไม่มีกฎหมายใดแก้ไขไม่ได้ ถ้าเสียงส่วนใหญ่จะเอาด้วย ผมขอพูดแค่นี้อยากฟังผู้อยู่ข้างล่างพูดบ้าง

ผู้ดำเนินการอภิปราย

ประเด็นที่พูดกันคือ ความเหมาะสม ขอเรียนถามท่านอธิบดีก่อนว่าเรื่องความเหมาะสมเป็นอย่างไรจะแก้ไขอย่างไร และจะใช้เวลาเท่าใด

ดร.ชวงศ์ ฉายะบุตร

ขออนุญาตเรียนอย่างนี้ สำหรับความเหมาะสมเราจะแยกกันระหว่างกรุงเทพมหานครกับจังหวัดต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานคร กฎหมายเขียนไว้ตั้งแต่ปี 2518 ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร มีอำนาจ 2 อย่าง คือ อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดกับอำนาจของนายกเทศมนตรี ในปี 2528 เราแก้กฎหมายใหม่ ไม่ได้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ตอนนี้เป็นนายกเทศมนตรีเต็มตัวแล้ว ผมเพิ่งมาตรวจสอบเมื่อไม่กี่วันมานี้ว่าเป็นนายกเทศมนตรีของท้องถิ่นแล้ว มีอำนาจเป็นไปตามมาตรา 49 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร จากประเด็นของกรุงเทพมหานครผมอยากเรียนอีกก็คือว่า กรุงเทพมหานคร เป็นศูนย์กลางที่ตั้งของรัฐบาลกลาง โดยกระทรวง ทบวง กรม บริหารราชการในเขตกรุงเทพมหานครด้วยตัวเอง เช่น ตำรวจ คมนาคม กรมสรรพากร ศาลากร สนามบิน ที่มอบให้กรุงเทพมหานครชัดเจนก็มีของกรมการปกครองเรื่องงานทะเบียนราษฎร งานบัตรประจำตัวประชาชน แต่หนักใจอยู่เรื่องบัตรเหลือง คนมาต่อว่าผมอยู่ตลอดเวลาเลย แต่ในกรุงเทพมหานคร กระทรวง ทบวง กรม ส่วนใหญ่จะบริหารราชการของตนเองจากงบประมาณของรัฐบาลกลาง 464,000 ล้านบาท ในปี 2536 โดยกรุงเทพมหานคร มีงบประมาณเพียง 13,000 กว่าล้านบาท ผมไม่รู้ก็เปอร์เซนต์ เพื่อใช้ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครเอง

สำหรับประเด็นความพร้อมตามที่ท่านผู้ดำเนินการตามผมขอยกเอาความเห็นของคณะกรรมการการปกครองของวุฒิสภามาตอบเรื่องความพร้อม ดังนี้

1. พิจารณาจากประวัติศาสตร์การปกครองและสภาพภูมิประเทศของประเทศไทย คณะกรรมาธิการมีความเห็นว่าการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังจำเป็นสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย เพราะได้อาศัยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งและข้าราชการจากกระทรวง ทบวง กรมไปปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ

มอบหมาย และตามนโยบายของรัฐบาลเป็นการลดขั้นตอนของทางราชการ โดยไม่จำเป็นต้องรอการสั่งการจากนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่กรุงเทพมหานคร และก่อให้เกิดความรวดเร็ว

2. ระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคไม่เอื้ออำนวยให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเพราะไม่อาจกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเลือกตั้งปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบต่อนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี และโดยสภาพของการบริหารท้องถิ่น ซึ่งมากับการเลือกตั้งย่อมไม่ผูกพันกับการบริหารตามนโยบายของรัฐบาล

3. การกำหนดให้จังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งจังหวัดโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเลือกตั้งทำนองเดียวกับการบริหารกรุงเทพมหานครจะประสบกับปัญหาที่ว่าจะต้องยุบเลิก เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยหรือไม่

4. ในการบริหารงานของท้องถิ่นระดับจังหวัด ถ้ากำหนดผู้ว่าราชการจังหวัดเลือกตั้งเป็นหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่น ปัญหาที่ต้องพิจารณาเป็นเบื้องต้นคือจะให้บุคลากรจากที่ใดมาช่วยบริหารท้องถิ่น ถ้าแบบกรุงเทพมหานครซึ่งยุบเลิกเทศบาลนครกรุงเทพมหานครธนบุรีรวมไปกับจังหวัดกรุงเทพมหานครสมัยนั้น ในต่างจังหวัดจะอย่างไรขณะนี้สุขาภิบาลทั่วประเทศ 937 แห่ง เทศบาล 135 แห่ง เมืองพัทยา 1 แห่ง จะทำอย่างไรกับพวกเหล่านี้

5. ระบบพรรคการเมืองและการเลือกตั้งย่อมเป็นของคู่กันเมื่อจัดให้ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งย่อมจะต้องได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองใดไม่ว่าจะเป็นการโดยตรงโดยอ้อม ในที่สุดการบริหารท้องถิ่นจะถึงเข้าสู่การบริหารระดับชาติ ความคิดที่จะเปลี่ยนรูปจังหวัดให้เป็นมลรัฐอาจติดตามมา

ในที่สุดคณะกรรมการการปกครองของวุฒิสภาได้เสนอรายงานต่อวุฒิสภาสรุปว่าขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มี ความเหมาะสมที่จะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งในด้านราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด ซึ่งสอดคล้องกับคณะกรรมการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ที่เสนอให้มึนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ครอบคลุมการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด

ผู้ดำเนินการอภิปราย

อธิบดีกรมการปกครองสรุปว่าการยกเลิกการปกครองส่วนภูมิภาคยังไม่เหมาะสมโดยท่านหยิบยกเอาเหตุผลของคณะกรรมการการปกครองของวุฒิสภาขึ้นมาประกอบ 5 ประการด้วยกัน

คุณถวิล ไพรสณฑ์

ถ้าดูจากคณะกรรมการการปกครองของวุฒิสภาก็คงไม่ต้องตอบว่าทำไมเหตุผลจึงเป็นเช่นนี้ กรณีที่ว่าเอาคนที่ไหนมาทำงานให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้งนั้นในร่างที่ผมเสนอจะโอนข้าราชการสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครอง เข้ามาเป็นข้าราชการจังหวัด ส่วนร่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสภาตำบลกระทรวงมหาดไทยเสนอขึ้นมาหน้านั้นน่าจะเป็นปัญหาเรื่องคนมากกว่า ซึ่งนำมาอ้างไม่ได้ในเรื่องความเหมาะสม

ผู้ดำเนินการอภิปราย

ที่ไม่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงนั้นเพราะเหตุใด

ดร.ชวงศ์ ฉายะบุตร

ผมขอพูดเรื่องซีก่อนเพราะเป็นเรื่องหลอกลวง ความสำคัญไม่ใช่อยู่ที่ซี แต่อยู่ที่ตำแหน่งหน้าที่การงาน เราอยู่ได้ที่ตรงนั้น มีคนเสนอให้เป็นซี 11 ในชีวิตนี้หลายคนแล้วแต่ผมไม่เลือกซี 11 ที่ไม่ยอมให้มีการเปลี่ยนแปลง เพราะกลัวจะเสียประโยชน์จริงหรือไม่ พวกข้าราชการกระทรวงมหาดไทยพูดออกมาที่ไร คนก็มักจะหาว่าหวงอำนาจ กลัวเสียอำนาจ ผมมานั่งคิดดูแล้วก็เห็นว่าอะไรทุกอย่างจะมีอำนาจได้ก็แค่โดยกฎหมายมอบความรับผิดชอบและมอบอำนาจมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น ถ้าผิดพลาดก็มีโทษ มีผู้บังคับบัญชาตลอดเวลาด้วยกัน ที่เราคิดว่าไม่น่าจะเปลี่ยนแปลงทางภูมิภาค เนื่องจากมีความเห็นว่าได้มีการพิจารณากฎหมายฉบับด้วยกัน กฎหมายอันหนึ่งคือพระราชบัญญัติสภาตำบลซึ่งคณะกรรมการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณาขึ้นมา ขณะนี้กฎหมายสภาตำบลอยู่ในการพิจารณาของกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีแนวโน้มที่จะให้เป็นท้องถิ่นทั่วประเทศ องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่รู้จะอยู่ที่ไหน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเลือกตั้งหรือไม่เลือกตั้งก็ไม่รู้จะอยู่ที่ไหน เพราะพวกนี้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลหมดเลย โดยในส่วนของรายได้นั้นรัฐบาลจะให้เงินอุดหนุนปีละ 2% ของเงินงบประมาณ ซึ่งจะตกเป็นเงินกี่หมื่นล้านต่อปี ส่วนนี้จะเป็นแนวทางหนึ่งที่กระจายอำนาจและรายได้ไปสู่ระดับรากหญ้าของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นเรื่องน่าสนับสนุนอย่างยิ่ง

อีกส่วนหนึ่งได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งในร่างกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็เหมือนผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ได้แตกต่างกัน เพียงแต่เรียกชื่อไม่เหมือนกันนั่นเอง องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีบทบาทในการประสานงานและบริหารงานในกิจการที่หน่วยท้องถิ่นอื่นไม่สามารถทำได้ ผมคิดว่าในลักษณะอย่างนี้เป็นเรื่องที่สอดคล้องกลมกลืนซึ่งกันและกัน ไม่เห็นว่ามันจะเสียประโยชน์ตรงไหนหรือหวงอำนาจตรงไหน เวลานี้อยากจะแก้ข้อกล่าวหาที่เวลาพูดถึงกระทรวงมหาดไทย คำแรกก็หาว่าเป็นแต่ล้านปีคำที่สองก็หาว่าหวงอำนาจ ทั้งนี้ความจริงที่มีดำเนินการอยู่ได้เพราะกฎหมายมอบอำนาจให้ กฎหมายก็ไม่ใช่ว่าใครที่ไหนรัฐสภาเขาผ่านกฎหมายมาให้ เราก็มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายตามกรอบอำนาจถ้าเขียนไปอย่างอื่นเขาก็ปฏิบัติอย่างอื่น ถ้าผิดนอกกฎหมายก็ถูกฟ้องแน่นอน

ผู้ดำเนินการอภิปราย

มีคำถาม การควบคุมผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งในทางปฏิบัติจะก่อให้เกิดการแตกแยกและขัดแย้งระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นหรือไม่ และกรณีนี้ผู้นำพรรคพิเศษพรรคหนึ่งเคยเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และขัดแย้งกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้วอ้างตัวเองว่ามาจากประชาชน 700,000 คน ถ้าเป็นเช่นนั้นท่านจะทำอย่างไร

คุณถวิล ไพรสณฑ์

ความขัดแย้งเป็นเรื่องปกติของระบอบประชาธิปไตย ผู้มีอำนาจรัฐคือส่วนกลาง โอกาสที่ท้องถิ่นจะมาขัดกับส่วนกลางค่อนข้างยาก เรื่องนี้กฎหมายต้องเขียนให้ชัดเจนในกรณีที่มีความขัดแย้ง

ผู้ดำเนินการอภิปราย

คำถามกรณีที่จะให้ทดลองถ้าไม่ได้ผลจะเลิกอย่างไร เคยมีการทดลองท้องถิ่นที่พัทธยาแต่กลายเป็นปัญหาแล้วยกเลิกได้ยาก

คุณถวิล ไพรสมณท์

กฎหมายเมืองพัทธยาผิดพลาดที่มหาดไทยตั้งแต่เริ่มต้นโดยตัวกฎหมายเดิมมันใช้ไม่ได้ผิดตั้งแต่ต้นควรยกเลิกตั้งนานแล้ว

ผู้ดำเนินการอภิปราย

ท่านอธิบดีมีความเห็นอย่างไรเกี่ยวกับเมืองพัทธยา

ดร.ชวงค์ ฉายะบุตร

เรื่องการเมืองพัทธยาเป็นอย่างไรที่ท่านรองประธานพูด เป็นแนวความคิดที่สมัยนั้นมีคนกลุ่มหนึ่งเสนอขึ้นมา เหมือนกับความคิดเรื่องเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนี้แหละครับแต่บังเอิญคนกลุ่มนั้นอยู่ภายใน ไม่ได้อยู่ภายนอกจึงสามารถผลักดันออกมาได้ ผมก็เคยค้าน ตอนหลังพยายามแก้ไขจนมาถึงปัจจุบัน

นายวิชิต แสงทอง ผู้ร่วมฟังการอภิปราย

การที่ประชาชนมีส่วนร่วมนั้นดีแน่ แต่ไม่จำเป็นต้องถึงเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดเพราะถ้าเกิดมีพรรคการเมือง 4-5 พรรคเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดได้ 4-5 พรรค ผู้ว่าราชการจังหวัดคนนั้นขึ้นพรรคนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดคนนั้นขึ้นพรรคนั้นมันวุ่นใหญ่ ขณะนี้รัฐบาลผสมมีแค่ 5 พรรค และอยู่ที่เดียวที่กรุงเทพฯ นี่ยังวุ่นวายกันอยู่ทุกวันนี้ แล้วทั้งประเทศผู้ว่าราชการจังหวัดตั้ง 70 กว่าคนจะไม่ไปกันใหญ่หรือประการหนึ่ง ประการที่สองเป็นคำถามที่น่าคิด ถ้าเกิดผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ฟังส่วนกลางจะทำอย่างไร และหากส่วนกลางจะเสนองานผู้ว่าราชการจังหวัด ประชาชนเดิมชบวนแล้วจะทำอย่างไร ส.ส. ทำได้ไหมที่จะไม่ให้ประชาชนเดินชบวนเข้ากรุงเทพ ทำไม่ได้เพราะประชาชนถือว่าเขาเป็นใหญ่ เพราะฉะนั้นถ้าถามว่าถึงเวลาแล้วหรือยัง บอกว่ายัง แล้วระบบที่เป็นอยู่นี้ดีไหม ผมอยากจะทราบเรียนว่าระบบการปกครองที่ใช้อยู่นี้อาจจะดีกว่าทุกประเทศในโลกถ้าหากมีกฎหมายใหม่ที่กระทรวงมหาดไทยเสนอจะเป็นระบบที่ดีที่สุดในโลก ทำไมดีที่สุดเพราะมีการคนอำนาจ คนอำนาจอย่างไร ยกตัวอย่างก็ตามระบบใหม่ ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนส่วนภูมิภาคจะนั่งอยู่ข้างหลังดูว่าใครจะทำผิดกติกาหรือไม่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็บริหารจังหวัดของท่านไปโดยความเห็นชอบของสภาจังหวัด ท่านก็มีอำนาจสูงสุดอยู่แล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดทำอะไรท่านไม่ได้เลย กฎหมายให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ 1, 2, 3, 4, 5 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ 1, 2, 3, 4, 5 แล้วอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด กับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะคาบกัน นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเก๊กไม่ได้เบียดก็ไม่ได้ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดจะเสนองานผู้ว่าราชการจังหวัดจะเกเองก็ไม่ได้เพราะนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนองาน ซึ่งมันก็คล้ายกับการที่มีสภาจังหวัดมีประธานสภาจังหวัดในปัจจุบัน แต่ประธานสภาจังหวัดกับสภาจังหวัดในปัจจุบันไม่มีประสิทธิภาพ จริง ๆ แล้วถ้าสภาจังหวัดปัจจุบันคาบ

อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดจริง ๆ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ทำอะไรไม่ได้หรอก เป็นแต่เพียงคอยดูแลเท่านั้นยิ่งถ้ามีนายก อบจ.การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอันนี้ผมว่าเป็นระบบที่สวยงามมาก ย้อนกลับมาถึงปัญหาประชาชนที่อยากให้ประชาชนมีส่วนร่วม ท่านดูเปอร์เซ็นต์ผู้ไปเลือก ส.ส. ทั่วประเทศ ตีเสีย 40-50% ถามว่าอีก 50% อยู่ไหน หน้าที่ของทางราชการและพรรคการเมืองก็คือรณรงค์ให้ประชาชนไปออกเสียงเลือกตั้งให้มาก ๆ จะได้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แล้วหลายท่านก็บอกว่าเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดคือการกระจายอำนาจ ไม่ใช่เนะครับ การกระจายอำนาจประกอบไปด้วยหลายสิ่งหลายอย่าง ไม่ต้องเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดหรือการกระจายเงินให้เขาไปอย่างพูดกันเพราะท้องถิ่นขณะนี้ไม่มีเงินใช้ยังไม่เท่าไรหรอก ท่านบอกว่า ถ้าเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องถิ่นจะทำให้ได้คนที่รู้ท้องถิ่นดี ไม่จริง คนในท้องถิ่นบางคนอย่างจังหวัดผม 17 อำเภอนี้ เลือกใครเข้ามาคนหนึ่งรู้ 17 อำเภอหรือครับ ไม่มีทาง แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งนั้นไม่ได้เชี่ยวชาญครับ พวกนี้มีอาชีพหลังสมมากับตัวมากกว่า 40 ปี สรุปว่าถ้าหากมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแก้ปัญหาได้หรือไม่ ก็ไม่ได้หรอกครับ จะเพิ่มปัญหาขึ้นมาอีก ถามว่าจะมีการทดลองบางจังหวัดจะดีไหม ผมว่าบ้านเมืองไม่ใช่สิ่งทดลอง การทดลองทางสังคมศาสตร์หรือรัฐศาสตร์ไม่เหมือนการทดลองในห้องวิทยาศาสตร์ การปกครองบ้านเมืองทำเล่นไม่ได้ ผมอยากให้มีการอภิปรายแบบนี้มากขึ้น แต่อย่าเพิ่งไปพูดว่าเอาประชาชนตัดสิน เพราะว่าประชาชนนั้นหมายถึงใคร เสียงประชาชนไม่ใช่เสียงตัดสินได้เสมอไปด้วย ขอขอบคุณมาก

ผู้ดำเนินการอภิปราย

มีคำถามอีก 2 คำถาม จะเรียนถามท่านรองประธาน คำถามแรกคือ เมื่อเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วจะมีผลอย่างไร เช่นราคาพืชผล ภัยแล้ง คำถามที่สองถามว่าประชาชนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งกับประชาชนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งจะมีความเป็นอยู่ต่างกันอย่างไร อยากให้พูดชัดเจนเป็นรูปธรรม ประชาชนในที่นี้คือประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศวงเล็บเกษตรกร

คุณถวิล ไพรสณฑ์

ผมอยากจะเรียนต่อท่านรัฐมนตรีวิจิตรโดยอยากจะแย้งสองสามประเด็น สิ่งเหล่านี้เป็นจริงไม่ใช่ทดลอง ก็เหมือนอย่างท่านอธิบดีไปเปิดเทศบาลที่นั่นที่นี้ มันไม่ใช่ทดลองเป็นของจริง อันที่สองท่านพูดถูกต้องว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ใช่การกระจายอำนาจอย่างเดียว เพราะในกฎหมายของเรานั้นถึงแม้จะเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังมีเทศบาลอยู่ แต่เราถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดนี้เป็นการสร้างคนเป็นการพัฒนาการเมืองการปกครอง สร้างคนให้เป็นผู้นำทางการเมือง ท่านลองคิดดู ทุกวันนี้บางคนเป็นรัฐมนตรีโดยเป็นแค่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แล้วเป็นรัฐมนตรีเลยประสบการณ์ทางการบริหารบ้านเมืองมีไหม การหาประสบการณ์เหล่านี้ทางการเมืองก็เป็นผู้ นำท้องถิ่น เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อนแล้วเขาจะมีประสบการณ์เหล่านี้ และที่ผมบอกมาให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสิน ท่านอาจเข้าใจผิดหรือผมอาจพูดไม่ถูกต้อง การตัดสินของผมนั้นไม่ใช่ตัดสินในเรื่องนี้ตัดสินโดยที่ท่านเห็นด้วยกับนโยบายในเรื่องนี้ก็เลือกพรรคที่นโยบายเรื่องนี้เข้ามาให้มากที่สุด การตัดสินอยู่ตรงนี้ครับ ไม่ใช่ให้ประชาชนมาเรียกร้องว่ากระทรวงมหาดไทยต้องแก้กฎหมายให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ประชาธิปไตยมันเป็นอย่างนี้ เห็นด้วยก็เลือกพรรคพลังธรรมโดยถ้ามีเสียงข้างมากได้เป็นรัฐบาลเราก็ต้องแก้ไขเรื่องนี้

สำหรับคำถามที่ท่านถามในเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามร่างกฎหมายที่เราเสนอนั้นไม่มีอำนาจเหมือนผู้ว่าราชการจังหวัดปัจจุบันโดยมีหน้าที่เป็นแต่ผู้ประสานงาน ส่วนเรื่องการแก้ปัญหาพิษล้นนั้นเป็นเรื่องของรัฐบาลกลาง หน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นนั้นเห็นชัดเจน โดยจังหวัดมีหน้าที่หลัก 4 อย่างคือ หนึ่งการบริการประชาชนในลักษณะที่เป็นงานของท้องถิ่น ประการที่สองคือการพัฒนาท้องถิ่นเช่นท่าถนน เจาะบ่อบาดาล ประการที่สามเป็นเรื่องการดูแลสุขภาพอนามัยในท้องถิ่นซึ่งรัฐบาลมีนโยบายให้ท้องถิ่นได้ดูแล ประการที่สี่คือการส่งเสริมอาชีพราษฎรในท้องถิ่นประเภทที่ไม่ใช่ของทั้งประเทศ อย่างเรื่องข้าวต้องเป็นเรื่องของรัฐบาลกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากทางเลือกตั้งไม่เกี่ยว อย่างกรณีภัยแล้งถ้าเกิดภัยแล้งคนรับผิดชอบคือใคร ผู้ว่าราชการจังหวัดทำได้ไหม ผมคิดว่าทางส่วนกลางอาจส่งเครื่องสูบน้ำไปโดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ประสานงานกับส่วนกลางไม่ใช่เป็นผู้แก้ปัญหาภัยแล้ง ในกรณีที่ท่านเป็นห่วงเรื่องรายได้ ผมอยากให้ท่านคิดว่าถ้าเราแก้กฎหมายเพิ่มฐานภาษีให้ท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นจะมีรายได้มากขึ้นยกตัวอย่างในงบประมาณ 2537 มีงบประมาณ 6.7 แสนล้านบาท ก็จะตกเป็นรายได้ของท้องถิ่น ประมาณ 5-6 หมื่นล้านบาท อีก 6 แสนล้านบาทเป็นของรัฐบาลกลางเหมือนเดิม อีกเหตุผลหนึ่งที่ผมจะยกก็คือว่างบเหล่านี้ให้ผู้แทนราษฎร คนละ 20 ล้านให้ไปพัฒนาจังหวัดและอำเภอแต่กลับให้เงินอุดหนุนท้องถิ่นน้อยมาก นอกจากนี้ยังมีงบประมาณหลายรายการที่ผมคิดว่างานเหล่านี้จะเป็นของท้องถิ่นไม่ใช่รัฐบาลกลาง อย่างเช่นการขุดบ่อบาดาล งบเล็ก ๆ น้อย ๆ เหล่านี้มีมากซึ่งถ้าเอาไปให้จังหวัดที่มีการเลือกตั้งทำผลรวมแล้วประมาณ 6 หมื่นล้าน ถ้ารัฐบาลเพิ่มฐานภาษีขึ้นก็ได้ 6 หมื่นล้านเหมือนกันเท่ากับรัฐบาลกลางไม่เสียอะไรเลย แล้วรัฐบาลกลางจะได้มาทำงานที่มีความสำคัญเช่นการต่างประเทศ การรักษาความมั่นคง เพราะปัจจุบันเรื่องเล็กเรื่องน้อยก็ต้องมาถึงรัฐบาลกลางไม่สามารถรวบอำนาจไว้ได้แล้ว เพราะปัญหาแต่ละเรื่องเป็นของท้องถิ่นโดยเฉพาะ และไม่สามารถใช้คนของรัฐบาลกลางไปแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ จะต้องให้คนในท้องถิ่นนั้นแก้เพราะไม่มีใครรู้ปัญหาได้ดีเท่าคนในท้องถิ่น

อีกคำถามหนึ่ง ถ้ามีการกระจายอำนาจแล้ว ประชาชนจะได้มีประโยชน์อย่างไร ผมคิดว่าถ้ามีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงจะเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจทางอ้อมมากที่สุด อย่างเช่นในขณะนี้ การประกวดราคาโครงการใหญ่ ๆ ของรัฐบาลจะมาประกวดราคาที่กรุงเทพฯ ทั้งที่ในจังหวัดนั้นก็ทำได้และยังทำให้รายได้ตกเป็นของผู้รับเหมาในกรุงเทพฯ แต่ถ้าไปประกวดราคาที่นครศรีธรรมราชผู้รับเหมาส่วนใหญ่ต้องเป็นคนนครศรีธรรมราชแล้วรายได้ส่วนใหญ่ก็ตกแก่คนที่นี่ ถือเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจทางอ้อม ผมอยากจะสรุปว่าแนวนโยบายในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นแนวความคิดที่น่าจะแก้ปัญหาได้หลายอย่างและเราได้เสนอร่างกฎหมายนี้ไปแล้วเมื่อเดือนเมษายน 2536 ตามนโยบายของพรรค ผ่านท่านประธานมารูดไปแล้ว ซึ่งถ้านายกรัฐมนตรีไม่รับรองร่างพระราชบัญญัตินี้ทุกอย่างก็จบแต่ในขณะเดียวกันเมื่อเป็นนโยบายของพรรค เราก็ต้องดำเนินการต่อไป ถ้าประชาชนไม่เอาด้วยในการเลือกตั้งครั้งต่อไปก็จบตรงนั้นเหมือนกัน ทุกอย่างมันมีจุดจบ จุดจบของเรื่องนี้นั่นคือ หนึ่งถ้านายกรัฐมนตรีท่านไม่รับรองให้ก็จบ สองถ้าประชาชนไม่เอาด้วยกันการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ท่านก็เลือกพลังธรรมให้น้อยลง แต่ถ้าท่านเห็นด้วยท่านก็เลือกเรา

ผู้ร่วมฟังการอภิปราย

อยากแสดงความคิดเห็นแย้งกับท่านอดีตรองอธิบดีวิชีวิตว่าทำไมในช่วงที่มีอำนาจมากนั้นท่านไม่สามารถทำให้ประชาชนได้รู้หลักว่าประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ ปัจจุบันยังเข้าใจว่าประเทศเป็นของเจ้าขุนมูลนายอยู่ อันนี้

ผมเลยไม่เข้าใจว่าการที่รัฐบาลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับผิดชอบนโยบายไปนั้นได้ทำหน้าที่ได้สมบูรณ์หรือไม่ เมื่อมีการเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดผมคิดว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องแล้วเพื่อให้ประชาชนได้มีสิทธิในการเลือกผู้รับใช้ผู้ว่าสามารถรับใช้เขาเพราะการพัฒนาประเทศต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม ไม่ใช่ถ้าหากให้ประชาชนขึ้นมาแล้วประเทศชาติจะล่มจม อย่างนี้ไม่ใช่ระบอบประชาธิปไตยหรอกครับ ถ้าเป็นประชาธิปไตยเราต้องไว้ใจประชาชน

นายวิจิต แสงทอง

ท่านถามผมว่าทำไมผมรับราชการมา 40 ปีแล้ว ทำไมประชาชนจึงยังไม่ลงคะแนนเสียงน้อยอยู่นั้น อย่าว่าแต่เมืองไทยเลย แม้แต่อเมริกาคณะไปลงคะแนนเสียงไม่มากกว่าประเทศไทยเท่าใด อเมริกาถึงขนาดที่ว่าใครจะไปลงคะแนนเสียงต้องมาแสดงความจำนงไว้ล่วงหน้าแล้วคนที่ไปแสดงความจำนงไว้จะไปเลือกหรือไม่ก็ต้องดูกันอีกที ที่นี้ท่านบอกว่าทำไมไม่สอนประชาชนหรือว่าทำไมประชาชนไม่เป็นประชาธิปไตยเสียที ขอเรียนว่าประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่ยังคับกันไม่ได้ และการเป็นประชาธิปไตยของบ้านเราก็ไม่ได้ดูจากคณะไปลงคะแนนเสียงแต่ต้องดูจากภาพรวมว่าหนึ่งคนมีเสรีภาพไหม สองมีความเสมอภาคไหม สามมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลไหม สี่มีการคานอำนาจใหม่ 4 ตัวนี้ครบคือหลักประชาธิปไตย ประเทศบางประเทศเป็นเผด็จการแต่ไปลงคะแนนเสียง 100% ก็มี เพราะฉะนั้นการเป็นประชาธิปไตยจึงไม่ใช่ดูจากการที่คณะไปลงคะแนนเสียงผมอยากเสนอว่าผมพูด 4 ข้อนั้นเป็นเครื่องแสดงความเห็นประชาธิปไตยและ 4 ข้อนั้นตั้งอยู่ได้กฎหมายปกครอง ท่านบอกว่าตลอดเวลาที่ผมเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดทำไมไม่ณรงค์ให้คนไทยตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ ผมได้ณรงค์ แต่ไม่ได้หมายความว่าคณะไปลงคะแนนเสียงน้อยเป็นสิ่งไม่ดี ผมหมายความว่าไปน้อยแต่มีคุณภาพ มีความคิดเป็นของตนเองและรู้ในสิ่งที่ตนกำลังจะทำดีกว่าไปกันเยอะแต่ไม่รู้จะไปทำอะไร เขาให้สิบบาทร้อยบาทก็ไปถึงจะไป 100% ก็ไม่มีความหมาย เราก็มีการสั่งสอนประชาธิปไตย ท่านอธิบดีก็คงบอกได้ว่าความพยายามของกระทรวงมหาดไทยในระยะสิบปีมานี้มาสอนประชาธิปไตยกันแค่ไหน ในโรงเรียนสอนกันแค่ไหน แต่ผมภูมิใจนะครับว่า ขอเพียง 50% ที่ไปเลือกตั้งให้เป็นคนที่ไปด้วยตัวของตัวเอง

คำถามที่สองว่าข้าราชการนี้เป็นใหญ่เป็นโต ใช้ศัพท์ว่าอมาตยาธิปไตย อย่างคิดอย่างนั้นเลยครับ มันเป็นเรื่องธรรมชาติ ท่านคิดหรือว่าถ้าเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดท่านจะอยู่เหมือนเดิมได้ อย่างๆ ย ส.ส. เดิมที่เคยไหวท่านก่อนเป็น พอได้เป็น ส.ส. แล้วไหวท่านเหมือนเดิมไหม ยิ่งพอได้เป็นรัฐมนตรีแล้วท่านต้องไหวเขาอีก นี่เป็นธรรมชาติประชาชนธรรมดา พอเราเลือกผู้ใหญ่บ้านคนนั้นก็เป็นผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องดูแล ถึงเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดก็เหมือนกัน เพราะฉะนั้นการที่ว่าข้าราชการเป็นอมาตยาธิปไตยต่าง ๆ นั้น มันเป็นเรื่องเกิดขึ้นคนที่เกาะติดมันมีครับแต่เป็นส่วนน้อยแต่ให้เรามองในภาพรวมแล้วข้าราชการเมืองไทย 90% เขาดี ประชาชนไทยก็เหมือนกันมีดีกับไม่ดีแล้วแต่จะหิบบอกอันไหนมาว่าตอนนี้เราบอกว่าต้องเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเราก็ต้องว่าผู้ว่าราชการจังหวัดปัจจุบันไม่ดี ซึ่งผมไม่เห็นด้วย

ผู้ดำเนินการอภิปราย

อยากถามว่าท่านอธิบดีนะครับว่าเรื่องเกณฑ์การจัดสรรขอบเขตระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เราจะจัดสรรอำนาจกันอย่างไรเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาทันต่อไปครับ

ดร.ชวงศ์ ฉายะบุตร

ในร่างกฎหมายเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เสนอคณะรัฐมนตรีนั้น ในร่างฉบับนี้จะให้มีทั้งผู้บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับมีสภาจังหวัด เวลานี้กฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภูมิภาค ปลัดจังหวัดภูมิภาคเข้าไปทำหน้าที่บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยแต่ในร่างกฎหมายใหม่เขาถอนข้าราชการภูมิภาคออกมา ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประชาธิปไตยล้วน ๆ มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเขียนไว้ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอำนาจเกี่ยวกับการประสานอำนาจในการเก็บภาษี อำนาจในการทำกิจการต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่หลายประการที่เขียนไว้ การที่ได้มีบุคคลออกมาพูดตามหน้าที่หนังสือพิมพ์ว่ากฎหมายนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดในที่นี้หมายความว่า เป็นผู้แทนของรัฐแม้แต่ผู้แทนราษฎรทั้งหลายที่ได้รับเลือกตั้งเวลานี้ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ออกประกาศแต่งตั้งเป็นผู้แทนราษฎรจังหวัดนั้นเหมือนกัน ความหมายคงมีอยู่แค่นั้น เพราะฉะนั้นในลักษณะใหม่นี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีอิสระและผู้ว่าราชการจังหวัดไปเกี่ยวข้อง โดยอยู่ภายนอกซึ่งมีหน้าที่เพียงดูแลให้ทำตามกฎหมายที่เขียนไว้เท่านั้นเอง แต่ถ้าไม่ดูแลโดยให้ยกเลิกไปเลยอย่างร่างของท่านถวิลที่ไม่มีผู้ว่าราชการจังหวัดภูมิภาคแล้ว ใครดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดตาก องค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน ความจริงแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ดูแลเท่านั้นไม่มีหน้าที่อย่างอื่น อำนาจเป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ผู้บริหารท้องถิ่นมีเต็มที ผมว่าในหลักการมันน่าจะเป็นไปได้และก็เป็นแนวทางของการกระจายอำนาจ เป็นแนวทางของประชาธิปไตย

ผู้ร่วมฟังการอภิปราย

ที่ท่านอธิบดีบอกว่าไม่มีคนดูแล ที่นี้การดูแลมี 2 ประการ ประการแรกคือ ใช้คนไปดูแล อีกด้านดูแลด้านกติกการถ้ากติกากำหนดไว้เมื่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำผิดกติกา รัฐบาลหรือสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็สามารถทำการควบคุมได้อยู่แล้ว

ดร.ชวงศ์ ฉายะบุตร

มองดูว่าเป็นเรื่องง่าย แต่เวลาสภาจังหวัดดำเนินการบางอย่างสมมติว่าสภาจังหวัดตากบอกว่าต่อไปนี้สภาจังหวัดขอรับชนชาติกระเหรี่ยงเข้ามาทำงานในเขตจังหวัด โดยเป็นมติสภาจังหวัด กรณีอย่างนี้ใครจะพิจารณาเพราะนี่ไม่ใช่เป็นปัญหาของท้องถิ่น อีกประการหนึ่งบุคคลที่เป็นตัวแทนภูมิภาคของรัฐบาลไปประจำจังหวัดต่าง ๆ จะไม่ได้ทำหน้าที่ดูแลเฉพาะท้องถิ่นอย่างเดียวเท่านั้นแต่ยังทำหน้าที่ในการประสานงบประมาณของกระทรวงต่าง ๆ ที่เข้าไปอยู่ในจังหวัดนั้นอีกด้วย อีกประการหนึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เวลานี้ได้กำหนดการกระจายความจริงใจไปสูภูมิภาค งานของสำนักนายกรัฐมนตรีต่าง ๆ ได้มอบผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วรวมทั้งนโยบายเกี่ยวกับด้านพืชผลที่บอกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากเลือกตั้งทำไม่ได้ ถ้าไม่เอาคนไปอยู่ตรงนั้นเวลาคนที่สี่เข้ามา นายกรัฐมนตรีคนเดียวรับไว้หรือ ใครจะดูแล

ผู้ร่วมฟังการอภิปราย

ท่านอธิบดีพูดถึงกฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผมอยากแสดงความคิดเห็นว่าตามที่ฟังท่านอธิบดีพูดแล้วมันคนละพื้นฐานกัน นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากตัวแทนของท้องถิ่น แต่ที่ท่านอธิบดีพูดหมายความว่ายังมีลักษณะส่วนภูมิภาคอยู่ เพราะฉะนั้นจุดนี้ก็...

ดร.ชวงศ์ ฉายะบุตร (แทรก)

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้เป็นภูมิภาคเลย ท้องถิ่นหมดเลย

ผู้ร่วมฟังการอภิปราย

ก็มีผู้ว่าราชการจังหวัด ดูแลใจ หมายความว่าจะต้องมีตัวแทนที่ตั้งจากรัฐบาลไปดูแล

ดร.ชวงศ์ ฉายะบุตร (แทรก)

กำกับดูแลครับ

ผู้ร่วมฟังการอภิปราย

ก็หมายความว่ายังมีภูมิภาคอยู่ ประเด็นก็คือถึงเวลาหรือยังที่จะมีภูมิภาคหรือไม่ เท่าที่ผมติดตามดูประชาชนในจังหวัดผมต้องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แบบ กทม. เพราะฉะนั้นตรงนี้เองจะไม่มีเรื่องของภูมิภาคเลยจะมีส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ไม่ทราบที่ท่านอธิบดีจะมีความเห็นอย่างไร ท่านคิดว่าจำเป็นยังมองว่าลักษณะที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อเลือกไปแล้วต้องมีคนส่วนกลางไปดูแล ผมคิดว่ายังไม่ถูกต้องตามหลักการที่ท่านอธิบดีพูดไว้

ดร.ชวงศ์ ฉายะบุตร

หลักการ ผมว่าเป็นหลักการเดียวกันแต่มันยืดหยุ่นในหลักการมากน้อยต่างกัน อย่าง กทม. ปัจจุบันถือว่าไม่มีภูมิภาค เพราะว่า กระทรวง ทบวง กรมทั้งหลายตั้งอยู่ใน กทม. ทั้ง 1,500 ตร.กม. รัฐบาลกลางบริหารเอง ออฟฟิศอยู่ใน กทม. ที่นี้พอไปต่างจังหวัดจะให้บริหารกันอย่างไร เขาก็ส่งคนของเขาไปอยู่ที่นั่น ส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคมันก็อันเดียวกัน เพราะฉะนั้นที่ท่านอธิบดีจะยกเลิกภูมิภาค หมายความว่ารัฐบาลส่วนกลางไม่ต้องส่งคนไปจังหวัดต่าง ๆ แต่ถ้าจะส่งคนไปทำงานที่แม่ฮ่องสอน จะต้องตกลงกับจังหวัดก่อน จังหวัดกลายเป็นมลรัฐขึ้น มาตรา 112 เขาพูดอย่างนี้ ผมก็บอกว่าไม่เป็นไรไม่มีผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ บริหารในกรุงเทพฯ ก็ได้ แต่ภูมิภาคมีเพื่อความสะดวกของส่วนกลาง จึงได้จัดออกไปในลักษณะนี้

ผู้ร่วมฟังอภิปราย

เรียนตามท่านอธิบดีว่าเมื่อมีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว จะมีส่วนกลางไปอยู่จังหวัดนั้นหรือเปล่า

ดร.ชวงส์ ฉายะบุตร

มีครับ

ผู้ร่วมฟังอภิปราย

เพราะฉะนั้นตรงนี้อีกก็เป็นแนวทางที่คุณอธิบดีพูด หมายความว่าถ้ามีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเบอร์หนึ่ง ถ้าเป็นเบอร์สองผิดหลักการที่ท่านอธิบดีว่า

ผู้ร่วมฟังการอภิปราย

ในขณะที่ระหว่างนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนส่วนภูมิภาค ใครเบอร์หนึ่งใครเบอร์สองครับ

ดร.ชวงส์ ฉายะบุตร

ในร่างกฎหมายที่คุณอธิบดีเสนอในมาตรา 4 ให้จังหวัดเป็นนิติบุคคลและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างที่ท่านอธิบดีเสนอ ไม่มีทางเป็นเบอร์หนึ่งได้ จะเป็นเบอร์หนึ่งได้อย่างไรเมื่ออำนาจรัฐต้องอยู่ทุกเขตพื้นที่ของรัฐ มาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญนี้ประเทศไทยเป็นอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกันแบ่งแยกไม่ได้ ผู้แทนราษฎรเลือกตั้งเข้ามา 360 คน ไปใช้อำนาจอธิปไตยของชาติผ่านระบบรัฐสภา สภาแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีเสนองบประมาณให้สภานุมัติใช้จ่ายทั่วประเทศ เพราะฉะนั้นอำนาจรัฐจะต้องมีอยู่ทั่วประเทศ รัฐต้องเป็นเบอร์หนึ่งทุกพื้นที่ รัฐธรรมนูญ 196-199 เขียนไว้ชัดเจนจะเป็นเบอร์หนึ่งในจังหวัดได้อย่างไร ต้องอยู่ภายใต้อำนาจรัฐตามหลักรัฐศาสตร์นะครับ ไม่มีทางเป็นอย่างอื่นเลย ทุกประเทศในโลกนี้ผมยืนยัน

นายวิชิต แสงทอง

ผมยังไม่ได้ศึกษากฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ใช้ประสบการณ์แล้วคิดว่างานที่เป็นของท้องถิ่นก็ยกให้ท้องถิ่น โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดูแล ทำไม่ต้องเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าเราส่งจากส่วนกลางไปแล้วต้องให้เกียรติเขา เช่นเป็นต้นว่าในหลวงเสด็จผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นเบอร์หนึ่ง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องเป็นเบอร์สอง คืออะไรที่เกี่ยวกับอาณาเขตบริเวณความมั่นคงทั้งหลายก็เป็นหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ร่วมฟังการอภิปราย

ประเด็นอยู่ที่ว่าถ้าพูดบนพื้นฐานที่มีภูมิภาคคือข้างหนึ่งไม่มีก็อย่างหนึ่ง กฎหมายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังพูดถึงลักษณะการมีส่วนร่วมภูมิภาค แต่ที่ประชาชนบางจังหวัดต้องการเขาต้องการแบบผู้ว่า กทม. เพราะฉะนั้นจะไม่มีส่วนภูมิภาค พูดไปคนละพื้นฐานคนละหลักการ

คุณวิชุด แสงทอง

ผมมองดูแล้วเห็นว่าแม้แต่กรุงเทพมหานครควรปรับตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นนายกองค์การบริหารกรุงเทพมหานคร แล้วมีผู้ว่า กทม. ให้เหมือนจังหวัดอื่นเขา กรุงเทพมหานครขณะนี้มันใหญ่เหลือเกิน มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนเดียวดูแลไม่ทั่วถึง เราดูจังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งเป็นจังหวัดนิดเดียวยังแบ่งเป็น 2 จังหวัด กทม. 36 เขตอยู่ได้คนเดียวแล้วคนคนเดียวเราควรจะไปปรับจังหวัดต่าง ๆ เข้าหา กทม. หรือจะปรับ กทม. ไปหาจังหวัด ท่านดูซิว่าจังหวัดต่าง ๆ ต้องขอยออกไปเพื่อดูแลให้ทั่วถึง แล้ว กทม. ทำอะไรได้บ้าง แยกได้นครับผมเห็นด้วย

ผู้ร่วมฟังการอภิปราย

ถ้าถามผม ผมเห็นควรให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเพราะผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นคนอยู่ในท้องถิ่น เมื่อเป็นคนในท้องถิ่นก็ต้องรู้ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรมนุษย์ สิ่งต่าง ๆ ในท้องถิ่น และจะนำสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ไปปรับปรุงให้เข้ากับท้องถิ่นนั้นเช่นที่ท่านชูวงศ์บอกว่าถ้ามีการเดินขบวนเรื่องข้าวราคาตกต่ำ ปัญหาเหล่านี้จะหมดไปเพราะว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งต้องเข้าไปดูแลแก้ไข เขาจะรู้จักและมีหน้าที่ประสานงานกับรัฐบาล ผมอยากยกตัวอย่างจังหวัดสุพรรณบุรี ถ้าสุพรรณบุรีเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ผู้ว่าราชการจังหวัด อย่างท่านบรรหารจะดีไหมเพราะเขารู้จักใช้ทรัพยากรแก้ปัญหาของเขา นี่เป็นสิ่งที่เราอยากเห็นหรืออย่างการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน จะเห็นว่าประชาชนไปใช้สิทธิกันมากเพราะมันใกล้ตัว ถ้ามีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดคนก็น่าจะใช้สิทธิกันมาก

ผู้ร่วมฟังการอภิปราย

ที่กล่าวถึงท่านรัฐมนตรีบรรหาร ปัญหาการพัฒนาสุพรรณบุรีไม่ใช่ปัญหาท้องถิ่นนะครับ ปัญหาแก้ไขโดยใช้งบจากส่วนกลาง แต่งบในท้องถิ่นเอง เช่นเทศบาลเมืองสุพรรณบุรีจะทำเขื่อนได้ฟังได้มาเพราะคนท้องถิ่น ผมไม่พร้อม เพราะฉะนั้นประเด็นที่ผมว่าน่าห่วงโยมมากที่สุดคือประเด็นที่ท่านชูวงศ์ ได้พูดถึงเรื่องภาษี และท่านถวิลเสนอให้แบ่งภาษีให้มากขึ้น ถ้าหากเรายืนยันให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น 76 ท้องถิ่น ผมไม่แน่ใจว่าจะมีกี่ท้องถิ่นที่เลี้ยงตัวเองได้ ประเด็นที่สองก็คือในเรื่องของผู้ใหญ่บ้าน เดียวนี้ไม่ต้องทำอะไรแล้ว คอยไกลเกลี่ยระหว่างกลุ่มที่ได้รับการเลือกตั้งกับกลุ่มที่ไม่ได้ เมื่อสักครู่มีปัญหาว่าถ้าส่วนกลางกับท้องถิ่นขัดแย้งกันจะทำอย่างไร ไม่ต้องมีส่วนกลางส่วนท้องถิ่นหรือครับ แต่ผู้ใหญ่บ้านเท่านั้นที่ร้องเรียนกันตลอดและขัดกันตลอดจนไม่ต้องทำงานแล้วครับ ผมอยากให้มองถึงความเป็นจริงประกอบด้วย

ผู้ร่วมฟังการอภิปราย

ขอเสริมว่าถ้าเราจะกำหนดเวลามันคงจะยาก แต่ถ้าถามผมว่าถึงเวลาแล้วหรือยัง ผมว่ายัง แล้วถ้าถามว่าเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดดีมีชัย ผมว่าไม่เหมาะในเวลานี้ แต่ถ้าต่อไปไม่แน่ ถ้าเราคิดว่าคำถามที่ต้องการคำตอบก็คือประชาชนคิดอย่างไร คำตอบก็คือถ้าอยากให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องเลือกพลังธรรมให้มากขึ้น แต่ที่ผมอยากเสริมก็คือในประเทศญี่ปุ่นมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่จริง ๆ แล้วส่วนกลางก็ยังไปคุมอยู่เขาเรียกว่าการกระจายอำนาจ 30% จริง ๆ แล้วรูปแบบก็คล้ายกันนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดของเรา แต่วิธีการเลือกตั้งต่างกัน สิ่งที่เหมาะสมก็คือส่งคนจากกระทรวงมหาดไทยไปคุมอยู่ ผมอยากให้มองว่าสังคมเราเป็นสังคมตะวันออกขณะที่ประชาธิปไตยมาจากตะวันตก ลองคิดว่าประชาธิปไตยเหมาะสมหรือไม่ บ้านเราควรมีประชาธิปไตยอย่างไร ผมอยากให้มองพัฒนาการของสิงคโปร์ ได้หัวนี้ เกาหลีเขายืนอยู่นะอะไรก่อน ถ้าเราจะก้าวกระโดดเราต้องพัฒนาคนให้พร้อมก่อน

ผู้ดำเนินรายการ

สรุปว่า โดยหลักการทุกคนก็เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจของท้องถิ่น แต่มีปัญหาความเห็นไม่ตรงกันในรายละเอียดระหว่างกรมี่และไม่มีส่วนภูมิภาคก็คงต้องทิ้งประเด็นนี้ไว้ให้ทุกท่านถกปัญหากันต่อไป ขอปิดการอภิปรายครับ

เจ้าเมือง : ผู้ว่าราชการจังหวัด

สุวิทย์ ยิ่งวรพันธุ์

6 มื้อเร็ว ๆ นี้ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ข้อคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับ “สถาบันของเจ้าเมืองหรือผู้ว่าราชการจังหวัด” ว่าควรจะเป็นตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรือไม่? เพื่อเป็นการสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีผู้ให้ความเห็นทั้งสนับสนุนและคัดค้านด้วยกันทั้งสองฝ่าย ผมได้ติดตามความเห็นของทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านแล้วรู้สึกว่าเป็นเรื่องเก่า ๆ ที่พูดกันมานานหนักหนาแล้ว และฝ่ายสนับสนุนจะให้มีการเลือกตั้ง ข้ออ้างในการสนับสนุนก็มีอยู่ประเด็นที่สำคัญก็คือ “การเลือกตั้ง” คือ “การแสดงออกซึ่งประชาธิปไตย” ถ้าไม่มีการเลือกตั้งก็ไม่เป็นประชาธิปไตย และถือไม่ได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นเป็นอย่างแท้จริง ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งพรรคได้ใช้ประเด็นนี้ชูเป็นนโยบายในการหาเสียงเลือกตั้ง รวมทั้งการสร้างคะแนนนิยมให้แก่พรรคของตน แม้หลังการเลือกตั้งแล้วก็ตาม เพื่อจะให้รัฐบาลชุดนี้ที่อ้างกันว่าเป็นรัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนอย่างแท้จริง โดยมี ฯพณฯ ชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยหลายพรรคร่วมกันเป็นรัฐบาล ผลักดันและชานนำไปรับพิจารณาดำเนินการต่อไป เพื่อให้ไปสู่เป้าหมายให้จงได้คือ ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเจ้าเมืองกันเสีย

แต่การตอบสนอง และชานรับข้อเสนอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ และ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีก็ยังไม่เห็นด้วย ซึ่งผมพอจะคาดคะเนความคิดที่ไม่เห็นด้วยของทั้งสองท่านนี้ โดยแยกได้เป็น 3 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าเมืองเป็นตำแหน่งของ “ราชการบริหารส่วนภูมิภาค” ซึ่งเป็นหน่วยของส่วนกลางที่ต้องปฏิบัติงานแทนรัฐบาลในส่วนกลางตามตัวบทกฎหมายทุกฉบับที่กำหนดอำนาจไว้ตามกฎหมาย และหรือได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จึงเป็นการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ส่วนภูมิภาคไปกระทำการแทน โดยมีเจ้าเมืองหรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือข้าหลวงประจำจังหวัด (ในอดีต) เป็นผู้กระทำการแทน ซึ่งเรียกว่า “Deconcentration” ไม่ใช่การกระจายอำนาจให้แก่ส่วนท้องถิ่นอย่างที่เรียกว่า “Decentralization” ซึ่งมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล หรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นตามกฎหมายพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร หรือพัทยา เป็นต้น

2. ความคิดเห็นในการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นโรงเรียนฝึกประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนมีมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาจนถึงปัจจุบันก็ไม่่น้อยกว่า 80-90 ปีมาแล้ว นับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงดำริให้เริ่มมีการจัดตั้ง “สุขาภิบาล” เป็นแห่งแรกที่ตำบลท่าฉลอม อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร ในปี พ.ศ. 2448 และได้มีกฎหมายหลายฉบับ เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติเทศบาล พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารส่วนสภาตำบล ซึ่งกำหนดเรื่องการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในโอกาสต่อ ๆ มา เพื่อให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ด้วยการเลือกตั้ง ซึ่งหลักการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น เพื่อจะสร้างประชาธิปไตยก็มีอยู่แล้ว แต่มีเหตุผลลึกลับกลุกกลานทางการเมืองตลอดรอบ 60 ปีที่ผ่านมา การปฏิบัติจริง ๆ และคุณภาพของบุคลากรที่เข้ามารับผิดชอบในการบริหารงานของหน่วยงานในท้องถิ่นก็ดี จะมาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นก็ดี ยังอยู่ในระดับต่ำกว่ามาตรฐาน และขาดความรับผิดชอบ และขาดความรู้ในการบริหารงานที่ควรจะเป็น จึงยังไม่เจริญองกงามเท่าที่ควร

3. เมื่อ ๖๗ นายกรัฐมนตรีเองก็ดี และ ๖๗ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยปัจจุบันก็ดี ได้มีโอกาสเข้ามาคุมบังเหียนการบริหารราชการแผ่นดินด้วยตนเองแล้ว ได้ศึกษาและทราบข้อเท็จจริงโดยละเอียด ทั้งนโยบายและพฤติกรรม รวมทั้งประวัติศาสตร์ความเป็นมาของการปกครองแบบไทย ๆ มาแต่โบราณแล้ว ก็คงจะเห็นได้ว่า “ข้อเรียกร้องให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าเมือง เพื่อประชาธิปไตยเพราะจะเป็นการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น” ดูจะเป็นคนละเรื่องคนละวัตถุประสงค์ เพราะหนทางที่จะกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นให้เป็นประชาธิปไตยมีกฎหมายระบุไว้ชัดเจนอยู่แล้ว

ตรงข้าม ถ้าจะเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าไปอีกอุปมาเหมือนคนไข้ที่ไม่เป็นไส้ติ่งอีกเสบ...แต่นายแพทย์บอกว่าต้องผ่าตัดเอาไส้ติ่งออกมันดูจะเป็นคนละเรื่องไป

นั่นเป็นการวิเคราะห์ว่าแนวความคิดของฝ่ายรัฐบาลด้วยกัน ก็ยังไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว แต่ผมยังไม่ขอออกความเห็นในตอนนี ที่ว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย จนกว่าจะได้ทบทวนถึงตัวสถาบันเจ้าเมืองหรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือบางทีก็เรียกข้าหลวงประจำจังหวัดก็มี ความสำคัญต่อชีวิตประชาชนในอดีตจนถึงปัจจุบันอย่างไรเสียก่อน มิฉะนั้นจะเป็นการเสนออย่างที่ไม่เคยเสนอมาแล้ว โดยไม่คำนึงถึงประวัติศาสตร์ของชาติไทยของชนในชาติ เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ผ่านมามีในอดีตพอสมควร จึงจะทราบกันว่าทำไมจึงต้องมีสถาบันนี้ ซึ่งเป็นสถาบันที่เคยเป็นที่เคารพนับถือเลื่อมใส และเป็นที่ยิ่งของประชาชน มาแต่อดีตจนค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงไปด้วยความเจริญในด้านวัตถุ และเสื่อมลงในทางด้านจิตใจของบ้านเมืองและสถาบัน “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ก็ค่อย ๆ กลายเป็น “ผู้ (ถูก) ว่าราชการจังหวัด” เสียละมากในยุคปัจจุบันนี้

ทำไมต้องมีเจ้าเมือง? จำเป็นไหม? ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ถ้าไม่มีอะไรจะเกิดขึ้น? ถ้ามีเราจะให้เจ้าเมืองหรือผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่อะไร? พุดง่าย ๆ ตามตำราฝรั่งว่า “Job Descriptions” นั่นแหละ จะให้หรือจะหวังให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารหรือรับใช้ประชาชนอย่างไร? เราถึงจะคิดได้ว่าควรจะเลือกตั้ง หรือแต่งตั้ง โดยคณะรัฐบาลที่มาจากเลือกตั้งเองหรือแม้เราควรจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเมืองไทยเป็นสตรีได้หรือไม่? บางทีเรามีเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ อยู่พร้อมให้เห็น แต่เราไม่รู้ว่าจะเครื่องมือชิ้นไหนใช้ทำอะไรได้บ้างหรือผู้ผลิต ๆ เพื่อให้ใช้ทำอะไร ทั้งไว้ก็เป็นสนิมเปล่า? เช่นเดียวกัน ในอดีตบ้านเมืองเคยอยู่ร่มเย็นเป็นสุข เพราะกลไกในทางปกครอง เราได้รับพระมหากรุณาธิคุณในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้สร้างและปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินให้เหมาะสมกับประเทศไทยและนิสัยจิตใจของคนไทย เจ้าเมืองจึงมีทั้ง “พระเดช” และ “พระคุณ” คือมี “บารมี” ที่จะแก้ไขปัญหของบ้านเมืองในท้องถิ่นดูแลไพร่ฟ้าประชาชนอยู่ดีมีสุข รวมทั้งป้องกันแผ่นดินไทยไม่ให้อาณาจักรต่างพระเนตรพระกรรณได้ตลอดรอดฝั่งมาตราบเท่าทุกวันนี้ มิใช่เพราะเรามีเจ้าเมืองหรือผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการในแผ่นดินที่ดี ๆ และชื่อเสียงสุจริตอยู่บ้างเลยหรือ?

มาบัดนี้ “สถาบันเจ้าเมืองหรือผู้ว่าราชการจังหวัด” ถูกตรอน “อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย” เช่น อำนาจหน้าที่ในฐานะหัวหน้าพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้น “บารมี” ที่ควรจะมีอยู่ทั้งทางนิติบัญญัติและโดยพฤตินัย ก็ถูกรตรอนลงไปเรียบร้อยแล้ว จนอีกในไม่ช้าผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะมิได้อยู่ในการบังคับบัญชาจริง ๆ ก็คงจะเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด อักษรเลข (เลขานุการ) เท่านั้น แล้วเจ้าเมืองหรือผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีน้ำหนักไปแก้ไขปัญหอะไรได้มาก เช่น เวลาเกิดอศศิกภัยหรือวาทภัย หรือสาธารณภัยต่าง ๆ ฯลฯ ข้าราชการผู้ช่วยเหลือที่ยังหลงเหลือหรือช่วยเหลืออยู่นั้นก็มีไม่เท่าไรนัก อาจจะมีเจ้าหน้าที่ประจำเพียง 2-3 คน

เมื่อไม่สามารถบริการประชาชนได้รวดเร็วทันความเปลี่ยนแปลงของฝ่ายประชาชนก็มักจะถูกร้องเรียน และถูกตำหนิ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็เริ่มถอย เพราะเห็นเจ้าเมืองเริ่มหมดบารมีลงในหลาย ๆ ด้าน

การแก้ไขปัญหากลางไม่ได้ให้อำนาจและความสำคัญต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ราษฎรจึงพากันยกขบวนมาร้องเรียนกันที่ส่วนกลาง โดยผ่านศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอมาเสีย เพราะประชาชนเห็นว่า “ไร้หน้ายา”

สมัยเมื่อผมเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่นับว่ายังโชคดี ที่เป็นเพียงช่วงระยะหัวเลี้ยวหัวต่อ ตอนที่จะเริ่ม ๆ มีความพยายามจะรตรอนอำนาจฝ่ายปกครองทั้งนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด

ตอนนั้นผมมีผู้บังคับบัญชาส่วนใหญ่เป็นผู้มีประสบการณ์ ในการปกครองอย่างสูง ตั้งแต่ระดับรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง หรือผู้ตรวจราชการกระทรวง แต่ละท่านมีทั้ง “ศิลป์” และมนุษยสัมพันธ์ ในทางปกครองรู้ว่าอะไรควรหรือไม่ควร ทุกครั้งเมื่อท่านไปตรวจเยี่ยมไม่ว่ายามปกติหรือฉุกเฉิน ในเหตุอศศิกภัยหรือวาทภัย กิติ ท่านจะให้เกียรติแก่เจ้าเมือง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยจิตใจ ไม่แสดงการยกตนข่มท่าน ส่วนใหญ่ท่านจะไม่ยอมกล่าวคำปราศรัยก่อนหรือปราศรัยอะไรมากนัก ท่านมักจะกล่าวว่านี่เป็นเขตบ้านเมืองในความดูแลรับผิดชอบของท่านเจ้าเมือง เจ้าเมืองแต่ผู้เดียวเป็นผู้ใหญ่ที่สุดให้เจ้าเมืองพูดก่อน คำพูดเช่นนั้นไม่ต้องลงทุนอะไรเลยก็ยอมได้ผลอย่างน้อย 4 ประการคือ

1. เป็นการสร้างบารมีให้ข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประชาชนทั่วไปเห็นว่าเจ้าเมืองหรือผู้ว่าราชการจังหวัด มีความสำคัญจะแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของเขาได้ เพราะแม้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงจากกรุงเทพฯ ยังยอมรับและให้เกียรติ

2. เป็นการสร้างบารมีให้กับผู้ใหญ่ผู้บังคับบัญชาเองด้วย ราษฎรเขาไม่โง่ เขาฉลาดพอจะรู้ว่าผู้บังคับบัญชาที่มาจากส่วนกลางย่อมจะเป็นคนดี มีน้ำใจโอภาปราศรัยและมีพรหมวิหารสี่ เหมาะสำหรับเป็นผู้ใหญ่ในระดับสูงที่น้ำหนักถือ ไม่ถือตัวเจ้ายศเจ้าอย่าง ปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ เจ้าเมืองก็คงจะพอดำทอดให้กับผู้ใหญ่ได้ไม่ลำบากนัก ความคิดจะไปก่อความยุ่งยากต้องเดินทางไปร้องเรียนถึงกรุงเทพฯ ๆ ก็จะไม่เกิดขึ้น ท้ายสุดก็คงไม่มีเจ้าเมืองคนใดที่จะโง่งมไม่ให้เกียรติแนะนำผู้บังคับบัญชาของตนต่อหน้าที่ประชุมเป็นการตอบแทน

3. เจ้าเมือง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะมีกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความสบายใจและสัมฤทธิ์ผลตามประสงค์ของราษฎร ซึ่งเป็นเป้าหมายของการบำบัดทุกข์บำรุงสุข

4. ส่วนกลางก็จะมีเวลาในการวางแผนพัฒนาในด้านนโยบายหลักใหญ่ ๆ หรือแก้ไขปัญหาลำคัญ ๆ ซึ่งเกินกำลังของจังหวัดหนึ่งซึ่งจะแก้ไขได้ รวมทั้งแก้ไขปัญหาในกรุงเทพฯ ปัญหาระดับชาติ และปัญหาาระหว่างประเทศ ซึ่งมีมากมายนัก

ทัศนคติต่อการเลือกตั้งผู้ว่าฯ

ตอนที่ 1*

พล.ต.ม.ร.ว.ศีกฤทธิ์ ปราโมช

ผมได้นั่งฟังข้อพิพาทระหว่างกระทรวงมหาดไทยฝ่ายหนึ่ง กับพรรคพลังธรรมอีกฝ่ายหนึ่ง ในเรื่องที่จะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการประจำจังหวัดทุกจังหวัดในเมืองไทยของเรานี้แล้ว ก็ยังไม่เข้าใจว่าปัญหาหรือข้อถกเถียงกันนั้นอยู่ที่ไหนแน่

ทางพรรคพลังธรรมดูเหมือนจะมีความเห็นว่าการให้ราษฎรได้เลือกตั้งผู้ว่าราชการของตนเองโดยตรงนั้น เป็นการกระจายอำนาจให้แก่ราษฎร ฟังดูเหมือนกับว่าถ้าให้ราษฎรได้เลือกตั้งผู้ว่าฯ โดยตนเองแล้ว ก็เท่ากับว่าราษฎรได้ปกครองตนเองเพราะตนเป็นผู้เลือกคนที่มาปกครองของตนโดยแท้

ฟังดูมันออกจะง่ายเกินไป คล้าย ๆ กับไม่มีอะไรกีดกันระหว่างผู้ว่าราชการในจังหวัดกับอำนาจปกครองบ้านเมืองอย่างนั้นแหละ ซึ่งความจริงก็ไม่ใช่เช่นนั้น

พรรคพลังธรรมดูเหมือนจะเห็นว่าผู้ว่าราชการนั้นคือผู้ที่มีอำนาจปกครองราษฎรโดยตรง เพราะฉะนั้นเมื่อราษฎรได้เลือกผู้ว่าราชการ ก็เท่ากับว่าราษฎรมีสิทธิ์เลือกผู้ปกครองของตนเองด้วยตนเอง ทั้งนี้เป็นการกระจายอำนาจโดยแท้ ราษฎรก็จะได้ปกครองตนเองด้วยตนเองต่อไปสักที

คิดกันเองง่าย ๆ อย่างนี้แหละครับ ถ้าใครไม่รู้ระเบียบแบบแผนการปกครองแผ่นดินก็จะพากันหลงเชื่อเอาได้ง่าย ๆ

คิดดูทางฝ่ายพรรคพลังธรรมดูเหมือนกับว่าถ้าได้มีการเลือกตั้งผู้ว่าแล้วอย่างที่เขากันในกรุงเทพมหานคร ผู้ว่านั้นเองก็จะไปสมคบกับคนกวาดถนนกระจายอำนาจกันออกไป จนในที่สุดก็จะไม่รู้ว่ามีหน้าที่กวาดถนนและใครเป็นผู้มีหน้าที่ที่จะต้องปกครองบ้านเมืองในฐานะที่เป็นผู้ว่าราชการประจำจังหวัด

ฟังดูเหมือนกับว่าถ้าให้เลือกตั้งผู้ว่าฯ เสียอย่างหนึ่งแล้ว การปกครองจังหวัดต่าง ๆ ก็จะมีผลในทางกระจายอำนาจ เหมือนกับว่าราษฎรได้ปกครองตนเอง ซึ่งเรื่องเหล่านี้ถ้ายังพูดกันมากไปก็จะยิ่งเลอะกันเข้าทุกทีจนในที่สุดจะไม่รู้ว่าใครเป็นใครในการบริหารราชการแผ่นดิน

ทั้งกระทรวงมหาดไทยผู้ซึ่งมีความรู้ดีในกฎบัตรกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ก็เถียงได้แต่ว่าการกระจายอำนาจนั้นไม่ได้หมายความว่าเลือกตั้งผู้ว่าราชการประจำจังหวัดเท่านั้น หรืออาจจะไม่ได้หมายความว่าในทางนั้นเลยก็ได้ เพราะการเลือกตั้งผู้ว่าฯ จะไม่มีผลในการกระจายอำนาจให้แก่ราษฎรแต่อย่างใด กระทรวงมหาดไทยพูดออกมาตรง ๆ ว่าผู้ว่าฯ ทุกวันนี้ไม่มีอำนาจราชศักดิ์อะไรที่จะไปปกครองแผ่นดินกับเขาเสียแล้ว ทุกอย่างเป็นไปตามระเบียบและกฎกระทรวงซึ่งมีกฎหมายระเบียบและข้อบังคับเป็นอย่างอื่น สักแต่ว่าเลือกตั้งผู้ว่าฯ เพียงคนเดียวจะทำให้อะไรดีขึ้นนั้นจะไม่ได้

เรื่องใครจะปกครองจังหวัดใดนั้นเป็นเรื่องที่ได้จัดทำกันมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลสมเด็จพระนเรศวรมหาราช ในสมัยนั้นใครจะปกครองจังหวัดใดหรือมีอำนาจเหนือคนอื่นในจังหวัดใดก็เรียกว่ากินเมือง ตัวบุคคลนั้นก็เรียกว่า พระยากินเมือง

* จากคอลัมน์ขอมขอมพลา หนังสือพิมพ์สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ฉบับประจำวันที 26 มกราคม 2537

หมายความว่า จะต้องผูกจากหลงไปเป็นจำนวนเงินปีละเท่าไรเป็นค่าสวยสาอากร ถ้าหาสวยอากรได้ครบ หรือเกินกว่านั้นทางรัฐบาลกลางที่กรุงศรีอยุธยาก็ไม่ว่าอะไร ปลอຍให้ปกครองบ้านเมืองต่อไป แต่ถ้าหากว่าสวยสาอากรไม่ได้ตามที่กำหนดก็อาจจะมีโทษมีทัณฑ์กันบ้าง ยกตัวอย่างอย่างในเรื่องขุนช้างขุนแผน พระยาสุโขทัยซึ่งเป็นเจ้าเมืองสุโขทัยขาดสวยสาอากรไม่สามารถจะส่งหลวงได้ต้องเอานางแก้วกิริยาผู้เป็นบุตรสาวมาจำนองชดเชยไว้ที่บ้านขุนช้าง ได้เงินมาแล้วก็เอาไปส่งสวยเป็นอันเรียบร้อยสำหรับพระยาสุโขทัย ส่วนนางแก้วกิริยานั้นก็อยู่รับใช้นางวันทองผู้เป็นภรรยาขุนช้างไปเรื่อย ๆ จนกว่าบิดาจะหาเงินมาส่งคืนได้ เพราะเหตุที่ขุนช้างแก่เป็นคนมีศีลธรรมไม่เอาแก้วกิริยาเป็นเมียเสียด้วยอีกคนหนึ่ง

เรื่องพระยาภิรมย์เมืองนี้เป็นเรื่องที่ยืดชั่งอยู่กับรัฐบาลกลางคือรัฐบาลที่กรุงศรีอยุธยาอยู่เป็นนิจ พระนเรศวรเป็นเจ้าทรงทราบเต็มพระราชหฤทัยว่าพวกพระยาภิรมย์เมืองนี้ได้โอกาสกิริตนาทาเร็นราชฎรเพื่อประโยชน์ของตนเพียงใด เพราะฉะนั้นเมื่อทรงมีพระราชอำนาจขึ้นมาจึงได้พยายามที่จะเลิกตำแหน่งนี้โดยตั้งข้าราชการจากส่วนกลางไปเป็นตำแหน่งที่เรียกว่าผู้รั้ง คือทำหน้าที่เจ้าเมืองนั่นเอง แต่รัฐบาลกลางเป็นคนตั้ง หรือต่อมาในแผ่นดินสมเด็จพระเจ้าบรมโกษฐก็เกิดมีขึ้นอีกตำแหน่งหนึ่งซึ่งให้ทำหน้าที่คุมพวกพระยาภิรมย์เมืองคือ ตำแหน่งหลวงยกกระบัตรผู้ซึ่งมีอำนาจวาสนามากในการปกครองท้องถิ่น ใครไปหาพระราชกำหนดเกี่ยวกับเรื่องหลวงยกกระบัตรผู้ซึ่งมีอำนาจวาสนามากในการปกครองท้องถิ่นสมัยพระเจ้าบรมโกษฐมาอ่านก็จะเข้าใจได้ว่าปัญหาของรัฐบาลกลางและปัญหาของท้องถิ่นในขณะนั้นมียังไร และท่านได้แก้ไขโดยที่กำหนดให้หลวงยกกระบัตรมีหน้าที่ควบคุมเจ้าเมืองมากแค้นโหนและเพียงไร

ในสมัยสมเด็จพระยาตากษาราชานุกาพทรงจัดตั้งระเบียบการปกครองแผ่นดินโดยเรียกว่าระบบเทศาภิบาลขึ้นใหม่ในกระทรวงมหาดไทยนั้นดูเหมือนผู้ว่าราชการจังหวัดจะกลับมีอำนาจวาสนาขึ้นมาอีกและปลอຍให้เป็นอิสระมากกว่าแต่ก่อนโดยให้ขึ้นกับเทศาภิบาลประจำมณฑลเท่านั้น

แต่แล้วก็มีการรื้อถอนอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเรื่อยมาจนในระยะท้าย ๆ นี้อาจจะพูดได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละจังหวัดนั้นเป็นแต่เพียงเจ็ดหัวเรือเท่านั้นกล่าวคือ เป็นผู้หลักผู้ใหญ่เอาไว้ให้คนค้ำบัหรือแสดงความเคารพในงานพิธี นอกจากนั้นก็ให้มีหน้าที่เป็นหัวหน้าข้าราชการประจำอยู่ในแต่ละจังหวัด

ส่วนอำนาจจริงของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเกือบจะไม่มีอะไรเลย

ผมเคยเข้าไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอยู่พักหนึ่ง และในขณะนั้นก็ได้เรียนรู้ว่าแสนยานุภาพของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมีแต่คนรถคนหนึ่ง อักษรเลขอีกคนหนึ่งเท่านั้น หรือถ้าเป็นจังหวัดที่ทูลุรหามีน้ำมีท่าเช่นจังหวัดปทุมธานี หรือจังหวัดอยุธยา ก็มีนายท้ายเรืออีกคนหนึ่งเป็นแสนยานุภาพ นอกนั้นก็ไม่มีอะไรเลย

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัดมีอำนาจวาสนาแต่เพียงแค่นี้ การที่จะไปให้ราษฎรเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นมาแล้วอ้างว่าได้กระจายอำนาจไปให้แก่ราษฎรแล้วก็ดูเห็นจะไม่เข้าท่าเข้าที่นัก เพราะคนที่ราษฎรได้รับการกระจายอำนาจเลือกตั้งขึ้นมาจะเป็นข้าราชการผู้ที่ไม่มียอำนาจแต่อย่างใดทั้งสิ้น ถึงจะมีก็แต่เพียงเล็ก ๆ น้อย ๆ มีอำนาจเป็นเจ็ดหัวเท่านั้น และน่าจะเอาไว้อ้างได้มากกว่า ทั้งนี้มีการกระจายอำนาจให้แก่ราษฎรแล้วโดยที่ไม่มีการกระจายอะไรจริง ๆ

ทักษะต่อการเลือกตั้งผู้ว่าฯ

ตอนที่ 2*

ในระหว่างที่มีการถกเถียงกันเรื่องการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนี้ ผมคิดว่ายังมีชนบทรณนิยม ประเพณีบางอย่างเกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์และวัดมณฑลบางอย่างที่ในแต่ละจังหวัดมีอยู่ ดังต่อไปนี้

ในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมานั้น ได้มีวัดมณฑลศักดิ์สิทธิ์และเป็นมงคลอย่างหนึ่งทรงมอบไว้ที่ตัวจังหวัด หลายจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดใหญ่ ๆ และสำคัญ

สิ่งนี้คือพระแสงราชศาสตรา อันหมายถึงพระราชอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์ในการปกครองแผ่นดิน

ในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้นได้โปรดเกล้าฯ ให้สร้างพระแสงราชศาสตราขึ้นสำหรับจังหวัดใหญ่ ๆ และมีความสำคัญหลายจังหวัด เช่น จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดจันทบุรี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และอื่น ๆ อีกหลายจังหวัด

พระแสงราชศาสตรา นี้ ตามความเข้าใจของผมหมายถึงพระราชอำนาจในการปกครองประเทศ ซึ่งทรงมอบไว้แก่ผู้ว่าราชการประจำจังหวัด

เมื่อใดที่มีการเสด็จพระราชดำเนินผ่านจังหวัดแม้แต่เข้ามาในเขตจังหวัดแล้วผ่านต่อไปก็ดี ผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องเชิญพระแสงราชศาสตรานั้นมาให้ทรงตะไว เท่ากับว่าเป็นการรับพระราชอำนาจปกครองโดยชั่วคราว

และถ้าหากว่ามีการประทับแรมในจังหวัดนั้นจะเป็นเวลาช้านานเท่าไรก็ตามที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ เชิญพระแสงราชศาสตรานั้นเข้ามาทอดไว้ในที่ประทับไม่ว่าจะพลับพลาหรือสิ่งก่อสร้างอื่นใด

ถ้าสังเกตที่ประเทศอังกฤษซึ่งยอมรับกันว่าเป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์นั้น เวลาพระมหากษัตริย์เสด็จ ออกจากลอนดอนไปแล้ว และทุกครั้งที่เสด็จกลับคืนมาก็จะมีท่านลอร์ดแมร์แห่งจังหวัดลอนดอน นำพระแสงเข้ามา ให้ทรงจับเป็นพิธีแล้วก็เสร็จเรื่องกันแค่นั้น

ในเมืองไทยเรานั้นจะมีประเพณีมาอย่างไรผมไม่ทราบ แต่เรื่องนี้ดูออกจะคล้ายกับของอังกฤษอยู่

ความหมายที่แท้จริงก็เห็นจะเป็นอันว่าพระราชอำนาจปกครองอันแท้จริงของกรุงลอนดอนนั้นความจริง อยู่ที่พระเจ้าแผ่นดิน แต่ว่าเวลาไม่ประทับอยู่ในพระนครลอนดอนนั้นก็มอบหมายไว้ให้แก่ผู้ที่เรียกว่า ลอร์ดแมร์ ของอังกฤษแต่อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่าในประเทศไทยเรานั้นมีพระแสงราชศาสตราสำหรับกรุงเทพมหานคร แต่มีไว้ในจังหวัดอื่น ๆ ซึ่งเวลาไปประทับแรมก็ต้องเอามาทอดไว้ในที่โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ในการนี้

พระแสงราชศาสตราที่ผมเข้าใจว่าจะไม่มีสำหรับทุกจังหวัดในประเทศไทย

แต่มีเฉพาะจังหวัดที่ใหญ่และสำคัญมีความหมายทางประวัติศาสตร์และในทางพุทธศาสตร์ หรืออื่น ๆ เท่านั้น แตกต่างกับพระพุทธรูปอีกองค์หนึ่งซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้ทรงสร้างขึ้นในรัชกาลที่ 9 นี้เอง

ในตอนแรกพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน ได้ทรงสร้างพระเครื่องชนิดชานคอได้ชิ้นองค์หนึ่ง เรียกว่า พระพุทธรูปราชสีห์ และโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระพุทธรูปนั้นให้แก่ข้าราชการบริหาร หรือคนที่ไว้วาง พระราชหฤทัย หรือแก่บางคนที่มีความกล้าหาญเข้าไปหมอบกราบขอพระราชทานต่อหน้าพระที่นั่ง ในกรณีนี้ถ้า หากว่าทรงมีพระพุทธรูปราชสีห์อยู่ในพระองค์จะเป็นในกระเป๋าดล่องพระองค์หรือสิ่งใดก็ตาม ก็ขอพระราชทาน ให้ทุกครั้งไป

*จากคอลัมน์ชอวยสวนพลู หนังสือพิมพ์สยามรัฐฉบับประจำวันที 28 ม.ค.2537

ต่อมาจึงได้มีการพระราชทานพระพุทธรูปนวราชบพิตรนี้ให้แก่จังหวัดต่าง ๆ จนครบทุกจังหวัด โดยที่หากเมื่อเสด็จฯ ผ่านจังหวัดใดพอมีโอกาสนและเวลาที่จะให้เข้าไปถวายบังคมพระพุทธรูปนั้นเป็นราชสักการะ แต่ถ้าประทับแรมในจังหวัดหนึ่งแล้ว ก็ให้ผู้ว่าราชการนั้นมีหน้าที่เชิญเข้ามาให้ทรงบูชาในที่ประทับ อาจจะเป็นพลับพลาก็ได้หรือเป็นสิ่งก่อสร้างใดเช่นศาลาเทศบาลก็ได้ ที่เหมาะสมกับที่จะจัดเป็นที่ประทับ

พระแสงราชศาสตราอันพึงดูเป็นเรื่องของอำนาจในการปกครอง และกึ่งพระราชทานไว้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้เป็นผู้รักษาจนกว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จะเสด็จฯถึงเมืองจึงค่อยเอามาถวายให้ทรงใช้ได้

แต่พระพุทธรูปที่เรียกว่าพระนวราชบพิตรนั้น คู่ออกจะเป็นของพระราชทานแก่ราษฎรทั่วไปโดยทั่วทุกจังหวัด เหตุผลประการแรกก็คือ ในรัชกาลปัจจุบันนี้ไม่มีที่จะทรงทำอะไรขึ้นเพื่อพระราชทานให้แก่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ แต่พระราชทานทั่วไปเป็นของราษฎรเป็นส่วนใหญ่ พระพุทธรูปนวราชบพิตรที่ทรงส่งไปสำหรับให้บูชาอยู่บนศาลากลางจังหวัดทุกจังหวัดนั้น ก็คงจะเป็นของพระราชทานแก่ราษฎรเช่นเดียวกัน มีความหมายคล้าย ๆ กับว่าราษฎรไม่ว่าจะอยู่ในจังหวัดใดจะห่างไกลอย่างไรก็มีพระองค์มาร่วมประทับด้วยเป็นมิ่งขวัญ และเชิญพระพุทธรูปนั้นมาให้ทรงบูชาในที่ประทับว่าอยู่ใกล้พระองค์ตลอดไปในระหว่างที่ประทับอยู่ในจังหวัดนั้น

ความหมายอันลึกซึ้งของพระแสงราชศาสตราที่พระพุทธรูปนวราชบพิตรนั้นจึงแตกต่างกันอยู่มากอย่างแรก เป็นของผู้ที่ทรงมอบหมายให้ปกครองแผ่นดินแทนพระองค์ชั่วคราวพอถึงเวลาเสด็จฯ ไป จังหวัดก็ต้องเอามาถวายคืน ส่วนที่สองนั้นแสดงให้เห็นว่าพระพุทธรูปนวราชบพิตรนั้นเป็นมิ่งขวัญของราษฎรโดยทั่วไปไม่มีขอบเขตจำกัด และเมื่อใดที่เสด็จพระราชดำเนินประทับแรมยังจังหวัดนั้น ก็ให้เชิญเข้ามาตั้งในที่เพื่อทรงปฏิบัติบูชาให้เป็นมิ่งขวัญแก่ราษฎรโดยทั่วไป

ประเพณีต่าง ๆ ซึ่งถือกันมาแต่โบราณหรือนานหลายปีมาแล้วเหล่านี้ นับว่าเป็นประเพณีอันดีงามที่เราควรจะรักษาไว้ แต่ว่าถ้าหากมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้น เป็นต้นว่ามีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแทนที่จะให้มีการแต่งตั้ง ก็น่าจะลองคิดว่าประเพณีที่ผมนกล่าวถึงนี้จะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรหรือไม่เปลี่ยนแปลงก็สุดแล้วแต่

ถ้าหากจะมีการเปลี่ยนแปลงก็ควรจะมีการเปลี่ยนแปลงให้สมเหตุสมผล คนสมัยใหม่รุ่นใหม่นี้พึงจะเข้าใจได้มิใช่ทั้งไว้เฉย ๆ เคยทำอะไรก็ปฏิบัติไปอย่างนั้นอธิบายให้คนรุ่นใหม่คนสมัยปัจจุบันฟังไม่ได้สมเหตุสมผล วัตถุประสงค์ที่เป็นของคนเรานั้นที่พระเจ้าอยู่หัวพระราชทานไว้ในต่างจังหวัดก็อาจเสื่อมคุณค่าลงไปได้เพราะความที่ไม่มีผู้อธิบายความหมายใด ๆ ให้คนเข้าใจหรือเพราะเหตุที่เคยมีประเพณีมาแต่ก่อน ซึ่งคนเดียวนี้อาจจะเห็นว่าพ้นจากความจำเป็นแล้วก็ได้

ข้อสำคัญนั้นการเปลี่ยนแปลงในบ้านเมืองในระบอบการปกครองจำเป็นต้องมีอยู่เป็นนิจ แต่ว่าเราจะเปลี่ยนอย่างไรโดยมิให้กระทบกระเทือนเสียหายถึงประเพณีการปกครองแบบเก่าของเรา ซึ่งได้ถือติดทอดกันมาเป็นเวลาหลายสิบหลายร้อยปีนั้นอย่างไรให้คงยังศักดิ์สิทธิ์และน่าเชื่อถือไว้วางใจได้ก็จะเป็นคุณแก่คนทั้งปวงโดยแน่ชัด

ทักษะต่อการเลือกตั้งผู้ว่าฯ

ตอนที่ 3*

คุณค่าให้สัมภาษณ์ของท่านนักการเมืองที่ดำรงตำแหน่งสูง ๆ ทุกวันนี้ ก็ชักจะงงเต็มที่ไม่ว่าจะดี ความว่าอย่างไรถูก

จะดีความที่ท่านกำลังโกรธกันหรือไม่ใช่ หรือจะดีความที่ท่านรักกันอยู่ก็ไม่ใช่อีกเช่นเดียวกัน เขาเป็นอันว่าบางที่ท่านก็ว่ากันเจ็บ ๆ ให้นำหนังสือพิมพ์ฟังหรือบางที่ท่านก็พูดดี ๆ กันให้นำหนังสือพิมพ์ฟังและบางที่อีกนั่นแหละ ท่านก็เลยตำหนิหนังสือพิมพ์เอาเข้าให้ว่าเขียนข่าวไม่ตรงกับความจริงเป็นคนยุให้ร้ายทำให้รู้ว่าจะไรก็มาลงที่หนังสือพิมพ์ทั้งนั้น

ยกตัวอย่างเช่น พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ว่า ตัวท่านเองนั้นสนิทกับ พล.ต.จำลอง ศรีเมือง ชอบพอกันดีไม่มีอะไรกัน ถ้าหากว่า พล.ต.จำลองจะเข้าพบนายกรัฐมนตรีเมื่อไร พล.ต.สนั่น ก็จะพาไปพบได้ไม่มีอุปสรรคใด ๆ ทั้งสิ้น

ที่ท่านพูดมาเช่นนี้ผมก็ไม่เข้าใจนัก ทำไม พล.ต.จำลอง ซึ่งเป็นถึงผู้นำพิเศษของพรรคพลังธรรม ถ้าหากว่าอยากพบท่านนายกรัฐมนตรีจะเข้าพบไม่ได้ทีเดียวหรือ จะต้องคอยมี พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ เป็นผู้นำเข้าพบอย่างนั้นหรือ ฟังท่านพูดอย่างนี้แล้วก็ไม่ทราบที่ท่านโกรธกันหรือดีกัน แต่ก็อยากจะฟังว่าท่านดีกันไว้ก่อนเพื่อความสบายใจของผมเอง

ท่านรองนายกรัฐมนตรี บัญญัติ บรรทัดฐาน ได้ให้สัมภาษณ์คนหนังสือพิมพ์ว่า ท่านได้พบคนทั้งหมดที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้แล้วแม้แต่ พล.ต.จำลอง ศรีเมือง เองท่านก็ได้พบและได้รับทราบจาก พล.ต.จำลอง ศรีเมือง ว่าข่าวที่ลงตามหนังสือพิมพ์นั้นเป็นเพียงบางส่วนของเรื่องเอาไปลงเท่านั้น ไม่ใช่เนื้อความที่พูดทั้งหมด และคุณบัญญัติได้ยืนยันกับนักข่าวคนที่คุณบัญญัติให้สัมภาษณ์ว่า ไม่มีปัญหาอะไรระหว่างรัฐบาลของคุณชวน หลีกภัย กับพรรคพลังธรรม

ดูจากที่ผมคิดเอามาลงข้างต้นนี้ก็เห็นได้ว่าในขณะนี้ไม่มีปัญหาอะไรทั้งสิ้น ระหว่างรัฐบาลกับพรรคพลังธรรม ต่างเข้าใจกันเป็นอันดีแล้วทั้งสองฝ่าย จะเรียกว่าคนเขารัก ๆ กันอยู่แล้วใครไปหาความว่าเขาโกรธกันหรือเกลียดกันก็เป็นได้ และก็ทำท่าจะมาลงที่หนังสือพิมพ์นั่นเองอีกว่าเป็นผู้ให้ร้ายทำให้ร้าย

อ่านหนังสือพิมพ์ต่อมาก็ได้ความว่านักศึกษาได้เอาสารส้มก้อนโตปิดทองคำไปให้แก่ท่าน มท.1 โดยมีความหมายว่าต่อไปนี่ท่านจะได้ไม่ให้สัมภาษณ์แก่ตัวหน้าชู้ ๆ อีก แต่มีสารส้มก้อนโตเอาไว้วกวนน้ำให้ใสแจ้วทีเดียวแล้วจึงจะให้สัมภาษณ์ โดยไม่มีหน้าชู้ไปอีกต่อไป

นอกจากนั้นแล้วนายแพทย์ เหวง โตจิราการ ก็ยังได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์อีกว่ากระทรวงมหาดไทยนั้นเป็นฝ่ายที่ทวงอำนาจ เพราะฉะนั้นจึงมีการกีดกันโดยกระทรวงมหาดไทยมิให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการประจำจังหวัดได้ เพราะข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเกรงว่าจะเสียอำนาจไปในการนี้

*จากคอลัมน์ขอสวนพลู หนังสือพิมพ์สยามรัฐ ฉบับประจำวันที 7 ก.พ.2537

ผมอ่านข้อนี้แล้วก็ออกจะงง ๆ อีก เพราะเท่าที่ผมทราบมาก็ได้ทราบว่า ผู้ว่าราชการประจำจังหวัดนั้น แต่ละคนก็ไม่เห็นจะมีอำนาจวาสนามากมายเท่าไรนัก ไม่ทราบว่าจะหวงอำนาจกันไปถึงไหน แต่เรื่องนี้ก็ไม่แน่นักอีก เพราะคนเราลงจะหวงอะไรได้ก็หวงเสียอย่างตะพึดตะพือไป อย่างการให้อำนาจแก่สภาตำบลนั้น ทำกันมาเป็นสิบ ๆ ปี แล้วก็ยังไม่สำเร็จได้ผลอะไรที่เป็นอำนาจให้แก่สภาตำบลสักทีหนึ่งแล้วผู้ว่าราชการประจำจังหวัดผู้ซึ่งมีคนเข้าใจนึกว่ามีอำนาจวาสนามากเต็มทีนั้น ใครจะไปยอมให้เลือกตั้งเพื่อสูญเสียอำนาจไปได้

เรื่องอำนาจของผู้ว่าราชการประจำจังหวัดนี้ดูออกจะยังเข้าใจกันผิดอยู่มาก บางคนก็นึกว่ามีอำนาจล้นเหลือ บางคนอย่างผมก็ไม่เห็นว่ามีอำนาจอะไรเลย

คนที่นึกว่าผู้ว่าราชการประจำจังหวัดยังมีอำนาจก็ย่อมจะหวงอำนาจนั้นเป็นธรรมดา อยากให้อยู่กับตนเป็นแน่นอน แต่คนที่ไม่เห็นเสียเลยว่ามีอำนาจอย่างไรก็ย่อมจะไม่ไปหวงแทนแทนผู้ว่าราชการประจำจังหวัดแต่อย่างใดทั้งสิ้น

ผมเองมีความเห็นว่าตำแหน่งผู้ว่าราชการประจำจังหวัดนั้นเป็นตำแหน่งของตัวแทนรัฐบาลกลางที่มีอยู่ในส่วนภูมิภาคเท่านั้น และด้วยเหตุนี้ก็ไม่ควรที่จะให้ไปเลือกตั้งกันเข้ามา ถ้าจะเลือกตั้งก็เลือกตั้งอย่างอื่นเพื่อให้ประชาชนได้มีอำนาจในการปกครองตัวเองตามระบอบประชาธิปไตย แต่อย่างน้อยที่สุดก็ควรจะมีตัวแทนรัฐบาลกลางไว้ในจังหวัดแต่ละจังหวัดเพื่อการติดต่อกันได้สะดวกอย่างที่เคยทำกันมาแต่ก่อน

เพราะฉะนั้นถ้าหากอยากกระจายอำนาจให้แก่ราษฎรอย่างจริงจัง ก็เห็นจะต้องพิจารณากันใหม่ทั้งกระบิ ว่าตำแหน่งหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดมีอย่างไร แล้วจะให้ราษฎรเลือกเข้ามาทำอะไรอย่างไรเป็นต้น

ถ้าจะให้ราษฎรเลือกข้าราชการเข้ามาคนหนึ่งให้เป็นผู้มีอำนาจปกครองจังหวัด ก็น่าจะรู้ตำแหน่งหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะให้ราษฎรเลือกตั้งนั้นดูกันเสียใหม่ ไม่ใช่อยู่ ๆ ก็เลือกขึ้นมาอย่างที่ตั้งใจกันในขณะนี้ เพราะถ้าดูไปแล้วเลือกตั้งขึ้นมาแบบนี้ก็จะได้ผลอะไรเลยคล้าย ๆ กับเป็นการเลือกตั้งขึ้นมาเพื่อหลอกเด็กเท่านั้นเอง ไม่มีประโยชน์แต่อย่างใดทั้งสิ้น

เลือกตั้งหรือแต่งตั้งดี

เทศา

ขณะนี้ไม่ว่าจะข้างเท่าไปไหน เมื่อมีฝูงชนคุยกันเป็นกลุ่ม เขาก็คุยกันเรื่องเลือกตั้ง และแต่งตั้งทั้งนั้น

วันหนึ่งข้าพเจ้าไปทำธุระที่กรมการปกครอง จะไปหาผู้อำนวยการกองวิชาการ บังเอิญท่านไม่อยู่เพราะไปประชุมที่อื่นเสีย แต่ผู้คนในท้องนั้นได้ล้อมกรอบข้าพเจ้าไว้ ขอฟังความคิดเห็นเรื่องเลือกตั้งและแต่งตั้งในฐานะผู้บังคับบัญชาเก่า ข้าพเจ้าเห็นว่าข้าพเจ้าเป็นราษฎรเต็มขั้นแล้ว ไม่จำเป็นต้องฟังการบังคับบัญชาของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดและก็ได้ไม่ได้เล่นการเมือง เป็นเพียงราษฎรเฉย ๆ ย่อมมีความคิดเห็นได้โดยไม่ต้องเกรงกลัวอิทธิพลของฝ่ายใดเลย จึงยินดีคุยกับรุ่นน้อง ๆ และลูกหลานได้ทุกคน

เมืองไทยเรานั้น แต่เดิมมากมีแต่การแต่งตั้งอย่างเดียว แต่มาเมื่อหกสิบปีเศษนี้เอง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานรัฐธรรมนูญให้มีการเลือกตั้งเกิดขึ้น ไม่ใช่เลือกตั้งทุกตำแหน่ง แต่เลือกเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติให้ออกกฎหมายได้ ในขณะที่เดียวกันก็มีการเลือกผู้บริหารชั้นเจ้ากระทรวงจากฝ่ายนิติบัญญัติกันเอง แต่เรื่องที่เกิดขึ้นใหม่คือ การที่จะให้มีการเลือกตั้งข้าราชการบางตำแหน่งที่สำคัญด้วยคือ ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าเมือง ซึ่งเป็นมือไม้หรือเอเยนต์ของส่วนกลาง หรือหูตาของแผ่นดินก็ว่าได้ มีศักดิ์ศรีเท่าที่ ก.พ. ตีราคาไว้ว่าเท่ากับอธิบดี ถ้าเราจะตัดหูตาของบ้านเมืองทั้งเมืองเราก็จะเป็นเมืองตาบอด และถ้าให้อำนาจนิติบัญญัติตัดหูตาได้ ไม่ช้าก็จะตัดแขนขาอีก ถ้าบ้านเรานิยมการเลือกตั้งว่าดีที่สุด เราก็จะต้องเลือกตั้งอธิบดีอื่น ๆ อีกมากที่สำคัญและที่มีอำนาจมาก ๆ เอาไปหมด เหลือไว้แต่กรมที่ไม่สำคัญ บ้านเมืองก็จะกลายเป็นง่อย มีแต่คนง่อยเปลี้ยเสียมือไม้แขนขา

อันมือไม้แขนขาของรัฐนั้นส่วนใหญ่เราตั้งจากคนมีความรู้ มีวุฒิ มีประสบการณ์ และวิชาการ ไม่ใช่ตั้งจากลัทธิโยนหัวโยนท้าย แล้วแต่บุญกรรม กวาทิใครจะได้เป็นอธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นต้องโชกโชกแก่งกล้าสามารถจริง ๆ บัดนี้เราจะเลิกระบบคุณวุฒิ ตั้งใครก็ได้มาบริหารบ้านเมือง ชาวบ้านจะได้ฟังบุญของเขาหรือถ้าไม่ได้บุญก็คงได้แต่กรรม ยิ่งคนที่ตั้งนั้นตั้งแล้วเอาออกไม่ได้ ย้ายไม่ได้ ลงโทษไม่ได้ ตั้งแล้วเป็นน้ากายสิทธิ์เรื่องฤทธาคักตาดานุภาพไม่มีใครเสมอเหมือน นับว่าเมืองเราคงไกลสาหลว่นวายไม่ใช่บ่อย เราเคยมีพระมหากษัตริย์ซึ่งครองเมืองโดยธรรม บัดนี้เราจะครองเมืองโดยพรรคหรือพรรคพวก เราจะทำยังงั้นกัน และโดยหลักของการเลือกตั้งเพื่อนก็จะอยู่เพียงชั่วคราว เช่น 4 ปี แล้วก็ตั้งจากไปไม่อลัชโยติกับไพร่ฟ้าประชาราษฎรเลย เอาชังใจเอาชัง

เพราะฉะนั้นข้าพเจ้าจึงมองเห็นแต่ทางตัน และความมอลง ถ้าเราเดินถามชาวบ้านกันตลอดทั่วกันว่า ถ้าเขามีลูกมีหลานที่เจ็บไข้ได้ป่วย เขาจะนำตัวไปหาหมอที่มีความรู้ หรือทกไปหาหมอผี ร้อยทั้งร้อยเขาจะบอกว่าไม่เอาหมอผีทั้งนั้น นี่ก็เปรียบเทียบเหมือนกันว่าถ้าเราจะเลือกคนเป็นนาย เราจะเลือกคนมีคุณวุฒิมามากหรือให้ราษฎรเลือกใครก็ได้มารักษาราษฎรแล้วแต่บุญกรรม ถ้าไม่หายก็ตายแหล่ อย่าได้สนเท่ห์เลย ตำรายาโบราณเขียนไว้ว่าอย่างนั้น นายอำเภอก็เหมือนกัน ถ้าเลือกตั้งก็ไม่ต้องมีคุณวุฒิ แล้วอะไรจะเกิดขึ้น

อย่าลายนำชาวบ้านชาวช่องทั้งหลายเอ๋ย ในหลวงท่านวางแบบตัวอย่างของการปกครองไว้ดีแล้ว อยู่ดีไม่ว่าดีเราจะเลิกล้มการปกครองด้วยคุณวุฒิสืบเสียดี ๆ ใครค้านก็ไม่ฟัง อย่างนั้นหรือ?

ครั้งหนึ่งข้าพเจ้าไปพักผ่อนที่บ้านเกิดของข้าพเจ้าที่อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา มีคนเช่าสวน เชานา มานั่งคุยด้วย ข้าพเจ้าถามเขาว่าเขาจะเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกันแล้ว เรากะกันหรือยังว่าจะเลือกใคร เลือกคนอย่างไรถึงจะดี เขาพากันตอบว่า “พวกผมรู้แต่เรื่องการทำนาทำไร่ทำสวน อย่างอื่นไม่รู้หรอก หนังสือที่อ่านออกเขียนได้เท่านั้น เรื่องเลือกตั้งพวกผมไม่เข้าใจหรอก ถ้าให้เลือกก็เลือกเป็นแต่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถ้าให้เลือกคนมากินเมืองเลือกไม่ได้หรอก แต่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นกินนอนเหมือนคนธรรมดาเหมือนพวกผม ผมเลือกได้แน่นอนว่าคนไหนดี คนไหนร้าย ผิดจากนั้นไม่รู้เรื่องเลย ถ้าให้เลือกก็เหมือนคนตาบอดคลำช้าง อย่าดีกว่าครับ!” ผู้พูดอย่างนี้ไม่ใช่ปัญญาชนแต่เป็นราษฎรส่วนใหญ่ของชาติ

ข้าพเจ้ามานั่งคิดดู ก็รู้ว่าชาวบ้านเขาพูดจริงด้วยภาษาพูดที่ซื่อ ๆ และชาวบ้านทั่วทั้งเมืองก็คงพูดอย่างนี้ แล้วเราจะตั้งต้นกันไปถึงไหนที่จะให้กบเลือกนายให้ได้!

ประเทศไทยพร้อมหรือยังสำหรับ การกระจายอำนาจ*

ดร.ไพฑูรย์ บุญวัฒน์
รองอธิบดีกรมการปกครอง

ผู้ดำเนินการอภิปราย

จากโครงสร้างการเมืองการปกครองในปัจจุบัน ซึ่งทุกท่านทราบดีแล้วว่าแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่กรณีที่ว่าภาควิชาการในขณะนี้ในปัจจุบันคือเรื่องของการกระจายอำนาจ ขอเรียนถามท่านอาจารย์ประหยัดว่าโครงสร้างการปกครองปัจจุบันเป็นอย่างไร และมีความจำเป็นขนาดไหนในการที่จะต้องกระจายอำนาจ

รศ.ประหยัด หงษ์ทองคำ

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ส่วนนั้น มีขึ้นทำหน้าที่ต่าง ๆ ส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีหน้าที่คือ กำหนดนโยบาย ประการที่สองคือ อำนาจการ คือสั่งให้ส่วนต่าง ๆ ปฏิบัติตามนโยบายให้บังเกิดผลในท้องถิ่น เมื่อปฏิบัติแล้วมีปัญหา ส่วนกลางก็จะวินิจฉัยแก้ปัญหาให้ แล้วสั่งดำเนินการต่อไป ส่วนภูมิภาคได้แก่จังหวัด อำเภอ นั้น หน้าที่หลักก็คือนำเอาโครงการต่าง ๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมตามความต้องการของประชาชน เปรียบเทียบกับแขนขาของรัฐบาล ถ้าไม่มีส่วนนี้แล้ว บริการของรัฐก็จะกระจายไปสู่ประชาชนไม่ทั่วถึงไม่ทันกาล ส่วนท้องถิ่นนั้นเกิดขึ้นใหม่จากความจำเป็นที่ว่าเมื่อรัฐบาลต้องให้บริการแก่ประชาชนมากขึ้น เป็นภาระรับไม่ไหว หนทางที่นานาประเทศใช้ก็คือ กระจายอำนาจให้ประชาชนรับภาระไปทำแทนเป็นความจำเป็นที่ปัจจุบันเราต้องมีทั้งสามส่วน ส่วนภูมิภาค เหมือนแขนขา และส่วนท้องถิ่นนั้นก็เข้ามาเสริมให้ งานนั้นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เป็นที่พอใจของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น เพราะประชาชนย่อมรู้ว่าปัญหาของเขา คืออะไร เขาสามารถทำบริการนั้นสนองความต้องการได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง

*จากรายการสนทนาปัญหาบ้านเมือง วันอาทิตย์ที่ 13 กุมภาพันธ์ 2537 โดยมีผู้ร่วมอภิปรายคือ รศ.ดร.ประหยัด หงษ์ทองคำ และอาจารย์อัษฎางค์ ปาณิกบุตร และมีอาจารย์โยธา ยิ้มวิไล เป็นผู้ดำเนินการอภิปราย

ผู้ดำเนินการอภิปราย

ผมขอเรียนถามท่านรองอธิบดีกรมการปกครองว่า การปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันนั้น ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจหรือยัง มีการปกครองตนเองในรูปไหนอย่างไรบ้างครับ

ดร.ไพฑูรย์ บุญวัฒน์

เรื่องการกระจายอำนาจเป็นเรื่องสำคัญ นโยบายของรัฐบาลก็ได้กำหนดไว้แน่นอนว่า จะมีการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปให้ท้องถิ่นมาก ๆ ซึ่งผมก็เป็นเลขานุการคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น รูปแบบปัจจุบันของการปกครองท้องถิ่นก็มี เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนจังหวัด นี่เป็นการกระจายอำนาจการเมืองการปกครองไปสู่ประชาชน คำว่ากระจายอำนาจนั้นในทางทฤษฎีบอกว่ามีลักษณะที่สำคัญ คือ หนึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น รัฐบาลเป็นผู้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ให้มีพื้นที่ประชาชน สอง ต้องเป็นทบวงการเมืองหรือเป็นนิติบุคคล สาม ต้องมีองค์กรท้องถิ่น ซึ่งทั้ง 5 รูปแบบอาจมีลักษณะพิเศษแตกต่างกันไป ต้องพูดเป็นเรื่อง ๆ ไป งานของคณะกรรมการของเราจะพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่น เช่น มีการเสนอร่างกฎหมายปรับปรุงสภาตำบลมีองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีความสามารถมากขึ้นต้องเป็นเทศบาล เมื่อสุขาภิบาลมีรายได้มากขึ้นต้องเป็นเทศบาล เมืองพัทยากับ กทม. จะเป็นรูปแบบพิเศษไป ในที่สุดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของเราจะเดินไปสู่เทศบาล ซึ่งเป็นอุดมการณ์ของเรา ทั่วทุกพื้นที่ของประเทศจะเป็นรูปแบบนี้ครับ

ผู้ดำเนินการอภิปราย

ขอถามท่านอาจารย์อัษฎางค์ว่า การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกับการกระจายอำนาจนั้น จริง ๆ แล้วมันเกี่ยวโยงกันหรือไม่ ตามความคิดของอาจารย์แล้วเป็นอย่างไรครับ

อาจารย์อัษฎางค์ ปาณิกบุตร

จริง ๆ แล้วการกระจายอำนาจเป็นการให้ประชาชนในท้องถิ่น สามารถตัดสินใจชีวิตของเขาเองได้ ในเรื่องที่ดิน แหล่งน้ำ ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม ผมถามว่าเคยไหมที่รัฐบาลให้คนเหล่านี้ทำ ถ้าเคยเรื่องแม่เมาะคงไม่เกิด เราต้องยอมรับสิทธิของชุมชนก่อน นี่คือการกระจายอำนาจในคำนิยามของผม แล้วในทางทฤษฎีนั้นการกระจายอำนาจมีเงื่อนไข 4 ข้อที่เป็นลักษณะของการกระจายอำนาจ คือ หนึ่ง ต้องมีขอบเขต หรือชุมชนหนาแน่นพอ ข้อสอง ต้องมีการจัดองค์การเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ข้อ 3 คือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่นและ 4 คืออำนาจหรือ Autonomy ตัวนี้แหละครับที่รัฐบาลไทยไม่เคยให้อำนาจที่แท้จริงแก่ท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นไทยจึงล้มเหลว การเลือกตั้งผู้ว่าฯก็เป็นการกระจายอำนาจอย่างหนึ่ง เพียงแต่เราไม่เข้าใจว่าในการดูแลระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นว่าจะให้ใครมีอำนาจหน้าที่อย่างไรนั้นต้องดูความสำคัญของกิจกรรม

ผู้ดำเนินการอภิปราย

ที่อาจารย์บอกการปกครองท้องถิ่นบ้านเราล้มเหลว นั้น ล้มเหลวอย่างไรครับ

อาจารย์อัษฎางค์

ล้มเหลวเพราะว่าประชาชนนั้นยังได้รับสิทธิหรืออำนาจจากส่วนกลางน้อยไป ส่วนกลางยังควบคุมค่อนข้างหนาแน่น

ผู้ดำเนินการอภิปราย

ฟังดูแล้วคือต้องกระจายอำนาจ เพราะความล้มเหลวจากการบริหารงานของราชการ การกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนคิดเป็นทำเป็นนั้น ในฐานะที่ท่านเป็นรองอธิบดีกรมการปกครอง ท่านคิดอย่างไรครับว่ารัฐเข้าไปควบคุมดูแลมากเกินไปจนเกิดความล้มเหลวหรือไม่

ดร.ไพฑูรย์

ที่ท่านอาจารย์อัษฎางค์บอกว่ามีการกระจายอำนาจอยู่แล้ว ทางกระทรวงมหาดไทยหรือคณะกรรมการปรับปรุงการบริหารการปกครองท้องถิ่นบอกว่ายังไม่พอต้องกระจายอำนาจมากกว่านี้ ทำไมการปกครองท้องถิ่นถึงล้มเหลว มันมีปัญหา แต่ปัญหานั้นไม่ทำให้การปกครองท้องถิ่นของเราชะงักได้ เราต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เดินไปสู่เป้าหมายที่เราต้องการ เรื่องอะไรบ้างที่ทำให้เกิดปัญหา เช่น เรื่องเงิน เรบอก่า ทุกวันนี้ท้องถิ่นมีเงินไม่พอ กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงการคลังผ่านรัฐบาลบอกว่าต้องมีการปรับปรุงรายได้ให้ท้องถิ่น ปรับปรุงรายได้อย่างไร ก็คือเอารายได้ของส่วนกลางไปมอบให้ท้องถิ่นมากกว่าที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ได้ไหม แต่เราต้องยอมรับด้วยว่า เรื่องการคลังของรัฐบาลเองก็มีปัญหา เรื่องเหล่านี้ต้องค่อยพูดค่อยทำ แต่หยุดไม่ได้ต้องมีมากกว่าทุกวันนี้ อันที่สองเรบอกว่าประชาชนไม่มีความรู้ ไม่จริง ขอปฏิเสธว่าประชาชนพร้อมที่จะปฏิบัติ เรื่องการบริหารนั้นสอนกันได้ ค่อย ๆ เป็นค่อย ๆ ไป ไม่ยากเลยกับการที่จะปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น และเดินไปสู่เป้าหมายนั้น และเราต้องเดินไปให้ได้จะหยุดยังไม่ได้ ต้องมีการพัฒนามากกว่าทุกวันนี้ แต่จะพัฒนาเรื่องใดบ้างต้องพูดเป็นประเด็น ๆ ไปครับ

ผู้ดำเนินการอภิปราย

ที่จริงแล้ว เรื่องการกระจายอำนาจพูดกันมาก แล้วมุ่งเน้นในเรื่องสำคัญที่สุดคือเรื่องภูมิภาคกับท้องถิ่น มันมีหลายระดับ มีโครงสร้างที่ซับซ้อน ประการสำคัญเรื่องที่เกี่ยวข้องกันอยู่และประชาชนกำลังสับสนก็คือเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดว่าเป็นการกระจายอำนาจจริงหรือไม่

อาจารย์อัษฎางค์

จริงครับ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการกระจายอำนาจชนิดหนึ่ง แต่ถามว่าสมควรจะเลือกไหม อันนี้ต้องพิจารณา สิ่งสำคัญที่สุดที่เราไม่พูดกันเลย คือ กิจกรรม ภาระหน้าที่ เราไม่ได้แยกให้ประชาชนเห็นว่าอะไรเป็นกิจกรรมของรัฐบาลกลาง อะไรเป็นกิจกรรมของท้องถิ่น ถ้ามองชัดแบบอาจารย์ประหยัดพูดคนรู้ไปนานแล้ว ท้องถิ่นส่วนมากทำอะไรครับ ขยะ น้ำเสีย บริการประปา โทรศัพท์ ซึ่งจริง ๆ แล้วในเมืองไทยท้องถิ่นไม่มีอำนาจนี้ กทม. ที่มีคนพูดว่า กทม. ไม่เห็นแก้ปัญหาจราจรได้เลย หากู้ไม่ว่าในมาตรา 89 นั้น เป็นอำนาจของ กทม. แต่ตำรวจต้องขึ้นกับเขา ดับเพลิงต้องขึ้นกับเขา ไม่เช่นนั้นก็ทำอะไรไม่ได้

ผู้ดำเนินการอภิปราย

ผมขอกลับมาที่ท่านรองอธิบดีหนึ่ง ท่านรองเห็นด้วยว่าท้องถิ่นนั้นควรกระจายอำนาจ แต่ภูมิภาคนั้น...

ดร.ไพฑูรย์

ควรกระจายอำนาจจากรัฐไปสู่ท้องถิ่น

พิธีกร

แล้วภูมิภาคละครับ

ดร.ไพฑูรย์

ภูมิภาคก็เป็นการมอบอำนาจจากรัฐบาลให้ภูมิภาค

รศ.ประหยัด

คือภูมิภาคยังต้องมีอยู่ไหน

ดร.ไพฑูรย์

ยังต้องมีอยู่ครับ เป็นกลไกของส่วนกลาง ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

อาจารย์อัษฎางค์

ผมขอเสริมอีกนิด ฝรั่งเศสที่เราเลียนแบบเขามา Prefect คือผู้ว่าราชการจังหวัด เขาก็แต่งตั้ง แต่เป็นผู้ประสานงานเท่านั้น ประสานกับนายกเทศมนตรีของเมือง ผู้ว่า กทม. ทุกวันนี้เราไปเรียกชื่อเหมือนผู้ว่าราชการจังหวัดจนติดปาก

รศ.ประหยัด

ผู้ว่า กทม. จริง ๆ แล้วเป็นผู้บริหารท้องถิ่น รับผิดชอบการบริหารกิจการนครหลวง

ผู้ดำเนินการอภิปราย

ตอนนี้ปัญหาคือพอพูดถึงการกระจายอำนาจ ก็มุ่งไปที่การเลือกตั้งผู้ว่าฯ เท่านั้นส่วนระดับปลัดย่อยเช่นเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ค่อยมีการพูดถึง

อาจารย์อัษฎางค์

คือต้องพูดว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการกระจายอำนาจรูปแบบหนึ่ง จริง ๆ แล้วเรื่องการกระจายอำนาจต้องมองที่กิจกรรม เมืองนอกเขาใช้กิจกรรมเป็นหลัก ผมเคยเรียนแล้วว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 360 คน ไม่มีทางออกกฎหมายให้ท้องถิ่นมีอำนาจเหนือรัฐบาลกลาง เป็นไปไม่ได้ สำหรับการเลือกตั้งผู้ว่านั้นผลดีข้อแรกคือ ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิเลือกคนในท้องถิ่นมาเป็นผู้บริหาร ซึ่งย่อมรู้ปัญหาของตน ข้อสองคนท้องถิ่นได้ใช้เงินของตนเองมากขึ้น ไม่ต้องเป็นห่วงเรื่องรายได้ไม่พอ ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ของตนได้ หรือทำเทศพาณิชย์ได้ ข้อที่สามคือ ประชาชนสามารถปลดผู้บริหารได้ โดยกำหนดวิธีการไว้ในกฎหมาย เช่น ให้ลงประชามติ หรือใช้มติของสภาจังหวัด

ผู้ดำเนินการอภิปราย

อาจารย์ไม่กลัวการชื่อเสียงหรือครับ

อาจารย์อัษฎางค์

ผมว่าเรื่องชื่อเสียงคงมี แต่เราคงต้องให้ประชาชนตัดสินใจว่าเขาต้องการผู้บริหารแบบไหน แต่ทั้งนี้อำนาจส่วนกลางในการควบคุมก็ยังมี ถ้าไม่ยอมฟังส่วนกลางย่อมตัดการช่วยเหลือด้านการเงินได้

รศ.ประหยัด

ผมขอไม่เห็นด้วยกับอาจารย์อัษฎางค์ สำหรับเรื่องภาษีท้องถิ่นนั้น ชัยเท็จจริงก็คือ ถึงแม้จะยอมให้ท้องถิ่นเก็บภาษีเสริม แต่ในสภาพความเป็นจริง ส่วนใหญ่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่กล้าทำ เพราะกลัวเสียคะแนนนิยม

ดร.ไพฑูรย์

เรายอมรับว่าการปกครองบ้านเราทั้งส่วนกลาง มีภูมิภาค ซึ่งได้รับมอบอำนาจทางการบริหารไปทำแทนรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ เป็นตัวกลางในการทำงานเพื่อประชาชนอันนี้เป็นส่วนหนึ่ง ส่วนการกระจายอำนาจนั้น เราบอกแล้วว่ามี 6 แบบ ปัจจุบันมี 5 แบบ แต่ขณะนี้เราร่างมาแล้วเรื่องสภาตำบล เข้าสารับหลักการแล้ว อยู่ในขั้นแปรญัตติ สภาตำบลนั้นเป็นนิติบุคคลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่สำคัญที่เราพูดกันคือ มีสมาจากการเลือกตั้งของประชาชน อันที่สองผู้บริหารมาจากสภาหรือมาจากประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งมา และประการที่สามจะต้องมีอิสระในการบริหารงาน ในเรื่องที่เรากระจายอำนาจให้ท้องถิ่นทำ และสามารถที่จะบังคับให้กฎหมายต่าง ๆ ของท้องถิ่นได้

อาจารย์อัษฎางค์

ผมขอแย้งนิดนะครับ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นผู้ว่ามาจากไหน ผู้ว่ามาจากการแต่งตั้ง ยังมาจากฝ่ายบริหารแต่งตั้ง ซึ่งผิดรัฐธรรมนูญมาตรา 198

รองอธิบดี

คณะกรรมการฯปรับปรุงแล้วนะครับ เรบอกว่เอากฎหมายทั้งหมดมาดูกันซึ่งก็ต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป ขณะนี้เราพิจารณาเรื่องสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลเรียบร้อยแล้ว อันที่สองคือเรื่องเทศบาล ซึ่งรูปแบบเดิมดีอยู่แล้ว แต่เราจะเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้มากขึ้น และให้นายกเทศมนตรีสามารถบริหารงานได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น เพราะปัจจุบันมีปัญหาระหว่างสภาภกับนายก เมืองพิทยจะไม่ม่สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งอีกต่อไป และนายกจะเป็นผู้บริหารงานเอง สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น คณะกรรมการก็พิจารณาแก้ไขแล้ว แก้อย่างไรครับ เราจะถอนผู้ว่าฯ ซึ่งปัจจุบันเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดออก รวมทั้งข้าราชการส่วนภูมิภาคต่าง ๆ อย่างสาธารณสุข ป่าไม้ ต่าง ๆ เหล่านี้ออกด้วย ให้สภาจังหวัดเลือกนายกของเขาเองมาบริหาร เพราะฉะนั้นต่อไปภูมิภาคจะไม่เข้าไปเกี่ยวกับท้องถิ่น ดังนั้นเรื่ององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่บอกว่ากระทรวงมหาดไทยหรือข้าราชการส่วนภูมิภาคเข้าไปยุ่งนั้นจะหมดไปแล้วครับ และขณะนี้ร่างกฎหมายฉบับนี้ก็อยู่ที่คณะรัฐมนตรีแล้ว

ผู้ดำเนินการอภิปราย

ฟังดูแล้วไม่มีข้อขัดแย้งในเรื่องหลักการกระจายอำนาจนะครับ แต่ที่เห็นไม่ตรงกันนั้นเป็นเรื่อง วิธีการขั้นตอน กระบวนการ ซึ่งเป็นเรื่องปลีกย่อย สรุปคือทุกท่านมีเป้าหมายเดียวกัน กลับมาอีกประเด็นหนึ่งที่ประชาชนสับสนกันอยู่ ในเรื่องเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาคคือเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด จะเป็นไปได้ไหมครับที่ในอนาคตจะมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

ดร.ไพฑูรย์

ก็ต้องเปลี่ยนระบบการปกครอง ผมไม่ได้หมายถึงการเปลี่ยนระบอบการปกครองซึ่งเป็นโครงสร้างส่วนบนนะครับ หมายถึงการเปลี่ยนโครงสร้างการปกครองที่ปัจจุบันแบ่งเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น แต่ที่นี้แต่ละส่วนต่างก็มีความจำเป็นของเขายู่ มีอุดมการณ์ของเขายู่ ท่านบอกว่าจะยกเลิกภูมิภาคแล้วให้ท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นนั้น เป็นการฝึกอบรมขัดเกลาทางการเมืองแก่ราษฎร ซึ่งเรียกว่า Political Socialization ถ้าเราให้ประชาชนเลือกตั้งผู้ว่าฯโดยตรงนั้น เราจะให้เขาเข้าใจในระบบการปกครองอะไร การปกครองที่ประเทศเราใช้อยู่ทุกวันนี้ นั้น เป็นการปกครองระบอบรัฐสภา การปกครองท้องถิ่นก็ต้องพยายามขัดเกลาให้ประชาชนเข้าใจในรูปแบบของการปกครองระบบนี้ แต่หากมีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ โดยตรง ก็เท่ากับเป็นการสอนให้ประชาชนเข้าใจในระบบประธานาธิบดี

รศ.ประหยัด

ในความเห็นของผม ผมเห็นว่าโลกเราทุกวันนี้มีการพัฒนาไปเรื่อย วันนี้เรายังมีภูมิภาคอยู่ แต่วันหนึ่งข้างหน้า เมื่อความสามารถของประชาชนถึงแล้ว ประชาชนจะสามารถทำหน้าที่ที่แทนภูมิภาคได้โดยสมบูรณ์ เมื่อดังจุดนั้นแล้ว ภูมิภาคก็จะค่อย ๆ หายไป แต่สิ่งเหล่านี้ต้องเป็นขั้นเป็นตอน ไม่ใช่วันนี้เป็นอย่างดี พรุ่งนี้เปลี่ยนเป็นอีกอย่างหนึ่ง มันเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ แต่การที่จะเปลี่ยนจากระบบหนึ่งไปอีกระบบหนึ่งนั้น ต้องให้มันมีการเชื่อมประสานที่ไม่สะดุด เรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งเราจะต้องเตรียมพร้อมโดยการให้การศึกษาแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง

ให้ประชาชนตระหนักให้ได้ว่า ภารกิจทางด้านการเมือง การปกครองนั้น เป็นหน้าที่ที่เราต้องรับผิดชอบด้วยตัวเราเองจะปฏิเสธไม่ได้ จะมองว่าเป็นเรื่องเจ้าเรื่องนาย เรื่องของราชการไม่ได้ เมื่อเราให้การศึกษาอย่างต่อเนื่องแล้ว วันหนึ่งข้างหน้าการปกครองท้องถิ่นก็เกิดขึ้นเต็มรูป ก็หมดปัญหาว่าจะเลือกตั้งผู้ว่าฯ หรือไม่ เพราะถึงวันนั้นแล้ว เราจะต้องเลือกผู้บริหารต่าง ๆ มากกว่าผู้ว่าฯ ด้วยซ้ำไป เพราะเขาก็มีความสำคัญและทำประโยชน์ให้แก่ประชาชนเช่นกัน เพราะฉะนั้นผมจึงมองว่าวันหนึ่งข้างหน้าภูมิภาคจะค่อย ๆ หมดความสำคัญลงไป ผมว่ากระทรวงมหาดไทย ก็จะต้องตระหนักในสิ่งจะข้อนี้

ดร.ไพฑูรย์

ท่านอาจารย์ครับ สิ่งของของกระทรวงมหาดไทยก็คือสิ่งของของคนทั้งประเทศ กระทรวงมหาดไทยก็เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล อะไรก็ตามที่เกิดจากความต้องการของรัฐบาลหรือความต้องการของประชาชน ข้าราชการมหาดไทยทุกคนยอมรับ แต่เราจะไม่หยุดนิ่งอยู่กับที่ อย่างที่ท่านอาจารย์พูดถึงอนาคตข้างหน้ามันจะเป็นอย่างไรก็แล้วแต่ แต่เราต้องวางรูปแบบ เตรียมพร้อมสำหรับคนที่จะก้าวต่อไป

อาจารย์อัษฎางค์

ผมขอเรียนว่าการเลือกประธานาธิบดีนั้น เป็นการเลือกประมุขของประเทศ แต่สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เรามีประมุขอยู่แล้วครับ เพราะฉะนั้นอย่างที่ท่านรองอธิบดีพูดผมว่าไม่ใช่ มันอยู่ที่ว่าใครต้องการ ถ้าประชาชนต้องการภายในเดือนนี้ก็ต้องการ ผมเพียงแต่พูดว่าเราต้องกระจายอำนาจ ส่วนการรณรงค์ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ เป็นเรื่องของพรรคการเมือง ของประชาชนครับ เขาจะเร็วหรือช้านอกจากประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินแล้ว ก็ตัวแทนของประชาชนที่เราเลือกเข้าไปในสภา ถ้าพูดถึงกำหนดเวลา ผมว่าบางจังหวัด เช่น ภูเก็ต นนทบุรี สมุทรปราการก็เลือกได้ ถ้าประชาชนในจังหวัดนั้นต้องการ ถ้าประชาชนส่วนใหญ่ต้องการ ผมว่ารัฐบาลก็ต้องฟังเขา

ผู้ดำเนินการอภิปราย

ถึงตรงนี้ผมอยากให้ท่านรองอธิบดีกรมการปกครองกรุณาสรุปการสนทนาวันนี้ครับ

ดร.ไพฑูรย์

ผมอยากสรุปอย่างนี้ว่า ที่มองว่ากระทรวงมหาดไทยหวงอำนาจนั้น จริง ๆ แล้วเราไม่มีอำนาจอะไรที่จะหวง เพราะกระทรวงมหาดไทยเป็นตัวแทนของรัฐบาล ทำหน้าที่ที่รัฐบาลกำหนดให้ทำ แม้กระทั่งอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย เราก็ยินยอมมอบให้ในเรื่องการกระจายอำนาจ เพราะฉะนั้นเรื่องการกระจายอำนาจ ไม่ว่าจะเป็น สภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล สุขาภิบาล อะไรเหล่านั้นนั้น เป็นเรื่องที่เราจะต้องเดินหน้าต่อไป ส่วนเรื่องการปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาคนั้น เราต้องว่ากันเป็นเรื่อง ๆ ไป

ผู้ดำเนินการอภิปราย

ท่านอาจารย์อัษฎางค์ กรุณาสรุปสักนิดครับ

อาจารย์อัษฎางค์

ผมยังเห็นว่าเราขาดความจริงใจที่จะกระจายอำนาจ พระราชบัญญัติที่รัฐบาลออกมาแต่ละฉบับนั้นมีการควบคุมหนาแน่นมาก เราไม่ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิชุมชน ผมคิดว่าถ้าตั้งใจจริงปีนี้ต้องเสร็จออกมาหลายเรื่อง ส่วนจะเป็นรูปแบบใดนั้นต้องให้ประชาชนตัดสินใจ รวมทั้ง ส.ส. ด้วยที่จะรับฟังและพิจารณาว่ากฎหมายที่ร่างขึ้นมาจริงใจต่อประชาชนหรือไม่

ผู้ดำเนินการอภิปราย

ขอเชิญอาจารย์ประหยัดครับ

รศ.ประหยัด

ผมอยากจะอัญเชิญพระราชดำรัสของรัชกาลที่ 7 หนะครับ ที่พระองค์มีพระราชหัตถเลขาสะพระราชสมบัติเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2477 ว่า พระองค์ทรงยินดีที่จะสละพระราชอำนาจของพระองค์ให้แก่มหาชน ซึ่งบัดนี้เป็นหัวใจของประชาธิปไตย การกระจายอำนาจก็เช่นกัน ผมอยากให้อำนาจนั้นไปตกอยู่กับมหาชนไม่ใช่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งซึ่งจะทำให้เกิดผลเสียในการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะฉะนั้นหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจก็คือ จะกระจายอำนาจนั้นให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริงได้หรือไม่ และเรากระจายอำนาจให้แก่ประชาชนโดยคำนึงถึงความพร้อมความเหมาะสมหรือไม่ เพราะหากเรากระจายอำนาจไปในขณะที่ประชาชนยังไม่มีความพร้อมถึงเกณฑ์แล้วมันจะเป็นผลเสียมากกว่าผลดี

พิธีกร

ผมขอสรุปว่า ผู้อภิปรายทั้งสามท่านมีความเห็นพ้องกันว่า การกระจายอำนาจนั้นเป็นเรื่องที่จำเป็น แต่ก็ยังมีข้อขัดแย้งกันในเรื่องรูปแบบ วิธีการ ซึ่งข้อขัดแย้งเหล่านี้ก็เป็นเรื่องที่ดีที่จะได้มีการหยิบยกมาพิจารณากันต่อไป ผมขอขอบพระคุณผู้ร่วมอภิปรายทั้งสามท่าน สวัสดีครับ

นายก อบจ.-เลือกตั้งผู้ว่า-สภาตำบล ความสับสนของใคร?

ดร.สุพล นิตติไกรพจน์

อนุกรรมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

ความวุ่นวายในทางการเมืองที่เกิดจากกระแสเรื่องเลือกตั้งผู้ว่า เรื่องอำนาจนายก อบจ. เรื่องสภาตำบล หรือกระทั่งเรื่องการจะแบ่ง กทม. ออกเป็นเทศบาลย่อยๆ ที่ทะเลาะกันอยู่ตาม สื่อมวลชนต่าง ๆ ในขณะนี้เกิดจากอะไร?

ปัญหาทั้งหมดเกิดจากความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงระบบการปกครองท้องถิ่นเสียใหม่ ทั้งหมดตามนโยบายที่รัฐบาลแถลงไว้ต่อสภา ซึ่งนับได้ว่าเป็นความกล้าหาญของรัฐบาลนี้ที่กล้าแตะต้องโครงสร้าง การปกครองท้องถิ่นทั้งระบบ ซึ่งไม่เคยมีการตรวจสอบทิศทางความเป็นไปและสภาพการดำเนินงานในปัจจุบันว่า ที่บริหารงานกันอยู่นั้น สอดคล้องกับปรัชญาของการปกครองท้องถิ่นจริง ๆ หรือไม่

สภาพการทำงานไปตามที่เคยทำกันมาอย่างนี้ ดำรงอยู่ในบ้านเรามาเป็นระยะเวลาหนึ่งหลายสิบปีแล้วโดยไม่ต้องมีใครไปสนใจมากนักว่า เทศบาลกิติ สุขาภิบาลกิติ หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดกิติ ได้กระทำหน้าที่ในฐานะ องค์การปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแนวความคิดเรื่องกระจายอำนาจหรือไม่ ได้ใช้งบประมาณของท้องถิ่นไปในทางที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นจริงหรือไม่ โดยผู้มีอำนาจรัฐในอดีตได้ปล่อยปละละเลยให้การดำเนินงานในเรื่องการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจริง ๆ แล้วเป็นรากฐานที่สำคัญที่สุดของการพัฒนาประชาธิปไตยเหล่านี้ ตกอยู่ในมือของข้าราชการประจำของกระทรวงมหาดไทยมาเป็นระยะเวลายาวนานหลายสิบปี ปัญหาต่าง ๆ ก็จึงหมักหมมกันมาเรื่อย กรณีที่มีข่าวอื้อฉาว เรื่องการทุจริตเงิน อบจ. ที่ซ่อนแก่นหลายสิบล้านบาทที่มีการโกงหลวงกันติดต่อกัน ยาวนานหลายปีก็เพียงแต่เป็นสัญญาณหนึ่งของปัญหาที่หมักหมมมาเป็นเวลานานเท่านั้น ถ้าปล่อยอย่างนี้ต่อไปโดย รัฐบาลวางเฉยเสียเหมือนกับรัฐบาลอื่น ๆ ที่ผ่านมาไม่ไปยุ่งเกี่ยวอะไรด้วยปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ก็คงจะยังไม่เกิดกับรัฐบาล แต่ในระยะยาวบ้านเมืองจะเกิดอะไรขึ้นมานั้นก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง

ถ้าเป็นนโยบายกระจายอำนาจและจัดองค์กรปกครองท้องถิ่นใหม่ของรัฐบาลที่กำลัง ทำอยู่นี้เป็นเรื่องมีประโยชน์ต่อบ้านเมืองจริง ทำไมมีข้อถกเถียงและการคัดค้านกันมากมาย?

ต้องแยกกระแสความคิดหลักที่คัดค้านแนวทางการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นใหม่นี้ออกเป็นสองพวกด้วยกัน

พวกแรกเป็นพวกที่คัดค้านในวิธีการแต่เห็นพ้องด้วยกับหลักการที่รัฐบาลบอกว่าต้องกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นและสนับสนุนการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ การคัดค้านจะอยู่ในแนวที่สร้างสรรค์ ถึงจะรุนแรงในแง่รูปแบบที่แสดงออก แต่โดยเนื้อหาจริง ๆ แล้วเป็นเรื่องที่คิดได้เถียงกันได้ เช่น ที่บอกว่านายก อบจ. ใหม่มีอำนาจน้อยไป ทำให้รัฐบาลให้ผู้ว่ามาคุมนายก อบจ. ได้ทั้งที่นายก อบจ. มาจากการเลือกตั้งแต่ผู้ว่าถูกแต่งตั้งมา หรือทำให้รัฐบาลให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคลแล้ว ขยายอำนาจท้องถิ่นแล้วมาชี้เหนียวไม่ยอมให้อำนาจจัดเก็บงบประมาณหรือแบ่งงบประมาณให้ท้องถิ่นเหล่านี้มากขึ้นกว่าเดิม หรือแม้กระทั่งไปถึงว่าจะเลือกตั้งผู้ปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัดได้หรือไม่ ตรงนั้นผมก็ยังเห็นว่ายังเป็นเรื่องสร้างสรรค์ที่อยู่ในกรอบของการช่วยกันคิดช่วยกันทำให้กระบวนการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีเหตุผล และตอบสนองปรัชญาของการให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนมาเลือกผู้ปกครองเองมากขึ้น เพราะเราต้องไม่ลืมว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นของเรานั้น นอกจาก กทม. แล้ว องค์กรอื่นแทบไม่ได้ถูกปรับปรุงมาเลยเป็นเวลาหลายสิบปี กลไกที่เป็นอยู่มาจนถึงทุกวันนี้มันเรือไปมากแล้ว สังคมก็เปลี่ยนไป คนมีการศึกษาเรียนรู้มากขึ้น เศรษฐกิจก็ปรับเปลี่ยนไปมากกลไกที่จัดตั้งมาเมื่อ 1-50 ปีก่อน ก็ต้องถึงเวลาที่ต้องเปลี่ยนทั้งหมด การศึกษาหาแนวทางใหม่ที่ถูกต้องเป็นประโยชน์กับบ้านเมืองและดีที่สุดสำหรับท้องถิ่นเองก็ต้องมีการระดมสติปัญญากันจากทุกฝ่าย เพราะฉะนั้นข้อขัดแย้งที่มีลักษณะเป็นวิวาทะในทางปัญญาที่จะหาทางออกที่ดีที่สุดจึงไม่ใช่เรื่องแปลก และจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องฟังกันและอธิบายกันให้เข้าใจว่าใครเสนออะไร ทำได้หรือไม่ ถ้าได้เพราะอะไร และถ้าไม่ได้จะไปปรับเปลี่ยนตรงไหนบ้างที่จะพอรับกันได้

ส่วนอีกพวกหนึ่งที่ออกมาคัดค้านหรือทะเลาะกันเป็นที่เอิกเกริกแต่ไม่ได้สร้างสรรค์อย่างใหม่ให้เกิดแก่บ้านเมืองเลย หรืออาจจะมโหรีใหม่เสนออยู่แต่ใสอารมณ์ใส่ความรู้สึกส่วนตัวที่มีความหวาดกลัวความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ว่า จะทำให้กระทบถึง "สถานะ" ของตัวเอง ประเภทที่บอกว่าอีกร้อยปีก็เปลี่ยนแปลงไม่ได้ หรือการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจะต้องทำให้บ้านเมืองถึงกับต้องฉิบหายขาดไปหมดนั้น ก็คงต้องทำความเข้าใจและปลง แต่จะเอามาฟังเป็นเรื่องเป็นราวก็คงไม่ได้ ในกลุ่มพวกที่สองนี้เองนอกจากพวกที่เราต้องทำใจกับการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมากนี้แล้ว ผมเห็นว่าพวกที่ตามกระแสเป็นแฟชั่นโดยไม่เคลียร์ความคิดให้ชัดเจนประเภทที่ตาม ๆ กันไปว่าต้องเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องเลือกวันนี้ ต้องเลือกเดี๋ยวนี้ โดยไม่ทำความคิดให้ชัดว่าคนต้นคิดเขาพูดไว้ว่าอย่างไรบ้าง และราชการส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นเสาหลักสำคัญของการบริหารบ้านเมืองมาจนทุกวันนี้แตกต่างกันอย่างไรด้วยแล้ว ในบรรดาคนกลุ่มนี้ที่ตาม ๆ กันไปโดยไม่แยกแยะและไม่ชัดเจนนี้ก็คงต้องทำความเข้าใจด้วยเหมือนกันว่า มีไม่น้อยเป็นกระแสทางการเมืองแท้ ๆ เพื่อภาพพจน์และคะแนนเสียงของพรรคของตัวเอง แต่ก็มีส่วนหนึ่งที่เป็นกระแสบริสุทธิ์เห็นดีเห็นงามตามไปด้วยเพราะมองว่าระบบการแต่งตั้งคนไปปกครองหัวเมืองทุกวันนี้มันไม่มีอะไรดีขึ้น ถ้าให้ชาวบ้านเขาเลือกกันมาเองก็จะได้คนที่รู้จัก คุมได้ และรับผิดชอบต่อชาวบ้านเขาจริง ๆ กระแสของคนกลุ่มนี้จะครบที่เป็นกระแสบริสุทธิ์ และไม่ใช่เรื่องที่จะมานั่งปลงเหมือนกับส่วนแรกที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยเลือดเนื้อและวิญญาณไปแล้ว และกลุ่มนี้จะครบที่ต้องมาอธิบายทำความเข้าใจกันก่อนที่กระแสคัดค้านจะลุกลามบานปลายไปใหญ่โตกลายเป็นมือบอดออกมาเต็มถนนทางสัญญาประชาธิปไตยกระจายอำนาจจากรัฐบาลอีก

จะทำความเข้าใจกับคนที่เป็กระแสบริสุทธิ์ในกลุ่มพวกที่สองนี้อย่างไรในเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด?

ต้องพูดกันให้ชัดเจนครับว่า ตำแหน่งหัวหน้าข้าราชการสูงสุดในจังหวัดนั้น เป็นกลไกของการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคซึ่งมีฐานะเป็นแขนขาของรัฐบาลที่ขึ้นอยู่กับกรุงเทพฯ ไปคอยควบคุมสั่งการข้าราชการทั้งหลายให้ทำตามนโยบายของรัฐบาลหรือคำสั่งของรัฐมนตรีที่ไปจากส่วนกลาง ถ้าไม่มีคนไปประจำตามจังหวัดต่าง ๆ อย่างนี้ รัฐบาลก็ปกครองประเทศไม่ได้ เพราะไม่มีมือไม้ในการทำงานอีกต่อไปแล้ว ทุกวันนี้ผู้ว่าก็ทำงานในฐานะลูกน้องรัฐมนตรีมหาดไทยและลูกน้องรัฐบาล แล้วรัฐบาลไปรับผิดชอบต่อประชาชนโดยทางสภาอีกทีหนึ่ง ถ้าให้เลือกตั้งหัวหน้าข้าราชการสูงสุดในจังหวัดเมื่อไหร่รัฐบาลซึ่งไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาของเขาก็คงไม่ไปเพราะเขามาจากเลือกตั้งเสียแล้ว ทีนี้รัฐบาลจะไปบังคับบัญชาอะไรเขาได้ และเมื่อบังคับบัญชาไม่ได้แล้วจะไปให้รัฐมนตรีมหาดไทยหรือรัฐบาลไปรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ ในจังหวัดก็ดูจะไร้อยู่เพราะไม่ใช่คนของเขาที่รับผิดชอบจังหวัดนั้น ๆ อย่างนี้ ถ้าทุกจังหวัดเลือกตั้งเมื่อไหร่ก็ไม่เหลือที่จะให้รัฐบาลเข้าไปบริหารนะครับ แล้วระบบความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อรัฐสภาซึ่งเป็นกลไกหลักของบ้านเราก็จะไม่มีการใช้กันต่อไป

ดูเหมือนคนเสนอเรื่องนี้เขาเสนอชัดเจนว่าจะให้เลือกตั้งผู้ว่าในฐานะหัวหน้าองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ใช่ผู้ว่าที่เป็นหัวหน้าข้าราชการที่มีฐานะเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค

ตรงนี้แหละครับที่ผมว่าคนที่ตามกระแสกันไปก็ไม่ได้คิดให้ชัดเจนละเอียดรอบคอบ แต่มีภาพแต่เพียงว่าระบบการส่งผู้ว่าไปจังหวัดนั้นสองปีจังหวัดนี้สามปี แล้วย้ายไปมาตามใจคนนั่งอยู่กรุงเทพฯ ที่คลองหลอดนั้นมันไม่เข้าท่า ก็เลยอยากจะให้เลือกตั้งกันเสีย ภาพตรงนี้ออยู่ในใจของคนที่เห็นด้วยกับแนวคิดเรื่องเลือกผู้ว่านะครับทุกคนเห็นภาพผู้ว่าปัจจุบันแล้วจับเอาผู้ว่าเลือกตั้งวางแหะลงไปแทนที่แล้วบอกว่าทุกอย่างเหมือนเดิม ทุกคนคิดกันอย่างนี้แล้วบอกว่าเอากันอย่างนี้แหละ ผมถึงบอกว่าเราตามกระแสกันไปมากโดยไม่คิดให้ละเอียดรอบคอบ และตามความรู้สึกของผม คนต้นคิดเรื่องนี้ก็ดูเหมือนจะใจไม่อธิบายตรงนี้ให้ชัดอีกด้วย ถึงแม้จะพูดถึงเวลาตอบคำถามบ้างแต่ก็พูดกันแบบนักวิชาการพูดกันว่าเป็นเรื่องเลือกผู้ว่าที่บริหารท้องถิ่นไม่ใช่เลือกผู้ว่าของภูมิภาคเขา ซึ่งพูดอย่างนี้ชาวบ้านหรือแม้แต่คนทั่วไปก็ไม่เข้าใจโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐชัดเจนจะเข้าใจได้ยากหรือไม่เข้าใจเลย เพราะทุกคนเอาภาพผู้ว่า กทม. ไปใส่ไว้ในต่างจังหวัดเสียหมดแล้วว่า ถ้าที่ กทม. ทำได้ทุกจังหวัดก็ทำได้โดยไม่ต้องมองปัญหาเฉพาะว่า กทม. เป็นนครหลวง เป็นเมืองที่มีชุมชนหนาแน่นที่สุด และที่สำคัญคือเป็นที่ตั้งของราชการส่วนกลาง ซึ่งสามารถตรวจสอบดูแลกันได้โดยตรงอยู่แล้ว ตรงนี้เองที่จังหวัดอื่นไม่มีและในจังหวัดอื่นนั้นถึงแม้จะให้เลือกตั้ง "ผู้ว่า" กันไปแต่ราชการส่วนกลางก็ยังต้องส่งหัวหน้าข้าราชการประจำจังหวัดไปเป็นหูเป็นตาเป็นมือเป็นไม้ในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลอยู่นั่นเอง จะเรียกคน ๆ นี้ว่าผู้ตรวจราชการพิเศษ ปลัดเมือง หรือจะเรียกว่าอะไรก็ตามแต่ แต่แท้ที่จริงแล้วคน ๆ นี้ก็คือหัวหน้าข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดที่ในปัจจุบันเราเรียกตำแหน่งนี้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดนั่นเอง ในระบบการบริหารราชการของเราในขณะนี้เรายังต้องมีหัวหน้าข้าราชการส่วนภูมิภาคประจำจังหวัดซึ่งต้องเป็นลูกน้องใต้บังคับบัญชาของรัฐบาลอยู่เสมอด้วย เลือกตั้งไม่ได้เพราะคน ๆ นี้ต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาล แล้วรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อสภาอีกทีหนึ่ง ถ้ารัฐบาลแต่งตั้งคน ๆ นี้ไม่ได้ก็คือบังคับบัญชาไม่ได้ รัฐบาลก็ปกครองประเทศลำบากละครับ

ผมว่าปัญหาที่เรื่องที่กระแสรูสือของบ้านเราที่ตาม ๆ กันไปยังไม่มีความชัดเจนและมักจะคิดถึง กทม. ซึ่งมีผู้ว่าเลือกตั้งเสมอ ๆ ทั้ง ๆ ที่สภาพมันไม่เหมือนกัน อย่าลืมว่าเมืองหลวงซึ่งเป็นเมืองที่ตั้งของราชการส่วนกลางที่ตั้งของรัฐบาลนั้น มีเมืองเดียวกันครับ การดูแลการตรวจสอบต่าง ๆ มันจึงทำได้โดยตรง และก็เป็นอย่างนี้ของเมืองหลวงต่าง ๆ ในทุกประเทศที่จะมีลักษณะการปกครองแตกต่างไปจากจังหวัดอื่น ๆ ถ้าเราเข้าใจคำว่ายกเว้นดีเราก็คง

ต้องรู้ว่าช้อยกเว้นนั้นมันยกเว้นไปจากหลัก ถ้าทุกจังหวัดกลายเป็นช้อยกเว้นไปหมดแล้ว เราจะเอาหลักเรื่องการดำรงอยู่ของราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นหลักพื้นฐานของระบบการปกครองของเราไปไว้ที่ไหนละครับ

ที่นี่ที่ผู้เสนอเขาเคยบอกว่าที่เลือกตั้งผู้ว่าตามข้อเสนอนั้น เขาเสนอให้เลือกผู้ว่าของส่วนท้องถิ่นไม่ใช่ส่วนภูมิภาค แล้วเสนอว่าจะแก้ปัญหาในเรื่องรัฐบาลส่วนกลางคุมผู้ว่าเลือกตั้งไม่ได้ โดยการเขียนกฎหมายให้คุมให้ได้โดยระบุไปในกฎหมายเลยว่าให้รัฐบาลสั่งได้ ถอดถอนได้ ฯลฯ เพื่อให้ระบบการเลือกตั้งผู้ว่าในฐานะหัวหน้าผู้ปกครองท้องถิ่นมันดำเนินไปได้ นั่น ประเด็นนี้ถ้าพูดให้ชาวบ้านฟังก็ดูน่าเชื่อถือเพราะพวกเรามีความรู้สึกกันเสมอ ๆ ว่าถ้าติดขัดอะไร ๆ ที่กฎหมายก็แก้กฎหมายเสียเมื่อไหร่ก็ได้ เพราะรัฐบาลก็มีเสียงข้างมากในสภาอยู่แล้ว เสนอกฎหมายเข้าไปก็ชนะ ทำไมไม่ทำเสียละ

ตรงนั้นผมเห็นว่าไม่ถูก เพราะหลักที่เราตั้งกันเอาไว้ในรัฐธรรมนูญและเท่าที่ฟัง ๆ ดู ก็ดูเหมือนว่ายังไม่มีการคิดจะเปลี่ยนแปลง ก็คือหลักการของระบบรัฐสภาที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบโดยตรงและอย่างเต็มที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหมายความว่าเรื่องงานบริหารทั้งหมดรัฐบาลรับผิดชอบเอง ซึ่งถ้าเดินตามหลักการนี้แล้วก็ต้องให้อำนาจรัฐบาลกลางในเรื่องที่จะควบคุมผู้ว่าท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งได้ด้วย ซึ่งถ้าจะให้ถูกตามนี้จริง ๆ ก็คือต้องให้รัฐบาลปลดผู้ว่าหรือสั่งงานผู้ว่าได้ด้วยว่าจะต้องทำอะไรตามนโยบายรัฐบาล ซึ่งอันนี้ดูเหมือนจะเป็นทางแก้ของผู้เสนอเรื่องเลือกตั้งท้องถิ่นด้วย ปัญหาข้อขัดข้องที่มันจะเกิดขึ้น คือ ถ้าให้ผู้ว่าท้องถิ่นที่เลือกตั้งมาต้องมาทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือให้รัฐบาลปลดได้เมื่อทำอะไรขัดแย้งกับนโยบายรัฐบาลหรือขัดคำสั่งของรัฐมนตรีมหาดไทยแล้ว ผู้ว่าท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งนี้จะไปต่างอะไรกับลูกน้องของรัฐบาลที่มีอยู่เดิมในรูปของผู้ว่าราชการจังหวัด หลักความเป็นอิสระของผู้บริหารท้องถิ่นภายใต้อำนาจกำกับดูแลซึ่งแตกต่างไปคนละโลกกับอำนาจบังคับบัญชาซึ่งเป็นหลักการอันเป็นหัวใจของการกระจายอำนาจนั้นจะไปมีความหมายอะไร เพราะอย่าลืมว่าความขัดแย้งระหว่างงานที่รัฐบาลอยากให้ทำกับงานที่ท้องถิ่นต้องการทำนั้นก็มีเสมอและไม่ใช่ว่าเรื่องที่จะบอกว่าใครผิดใครถูก เพราะปัญหาทำนองที่รัฐบาลอยากจะให้ใช้งบประมาณไปกับการจัดหาแหล่งน้ำ แต่ผู้ว่าท้องถิ่นบอกว่าประชาชนเรียกร้องให้แก้ปัญหาคารจรजरก่อน หรือปัญหาลักษณะที่ผู้ว่าท้องถิ่นบอกว่าจะจัดอบรมฝึกฝนอาชีพให้ชาวบ้านเพื่อหาทางแก้ปัญหา ราคาผลผลิตตกต่ำ ก็กับการที่รัฐบาลกลางบอกว่าต้องทุ่มงบประมาณไปที่การประกันราคาพืชผลอย่างเร่งด่วนนั้น เป็นปัญหาที่อาจเกิดขึ้นกับจังหวัดใด ๆ ก็ได้ แล้วใครจะเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดในความขัดแย้งซึ่งต่างก็ถูกต้องแต่ไม่ถูกใจซึ่งกันและกันเหล่านี้ได้ ถ้าให้รัฐบาลเป็นคนตัดสินใจรัฐบาลก็ต้องปลดผู้ว่าที่ชาวบ้านเลือกมา แต่ถ้าถือว่าท้องถิ่นรู้ปัญหาดีกว่ายอมเขียนกฎหมายให้ผู้ว่าท้องถิ่นวินิจฉัยเรื่องเช่นนี้ได้เอง เอกภาพการบริหารของรัฐบาลก็หมดไป และระบบความรับผิดชอบต่อสภาที่พลอยจะเป็นหมันไปด้วย

หลายคนอาจตั้งคำถามต่อไปว่าถ้าจะเอาระบบที่การตัดสินใจสุดท้ายเป็นของผู้ว่าและรัฐบาลกลางจะเข้ามาแทรกแซงได้เฉพาะกรณีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้นดังที่เขียนอยู่ในพระราชบัญญัติ กทม. ปัจจุบันมาใช้ไม่ได้หรือเพราะของ กทม. เขาก็ใช้มานานเป็นสิบปี และก็ปกครองกันมาได้ดี ตรงนี้ก็ต้องตอบว่าต้องเข้าใจในสภาพความเป็นจริงที่ว่า กทม. เป็นมหานครที่รัฐบาลและราชการส่วนกลางทั้งหมดอยู่ที่นี้ ชุมชนเป็นเมืองไปทั้งหมด และคนมีการศึกษามาก จึงต้องมีระบบการปกครองแบบพิเศษขึ้นมารองรับโดยเป็นช้อยกเว้นไปจากจังหวัดอื่น ๆ トラบโดที่ผู้ว่า กทม. ซึ่งมีอยู่เพียงคนเดียวในประเทศและอยู่เฉพาะในเมืองหลวงยังปฏิบัติงานโดยซ้ำเสียงคุณนโยบายรัฐบาล และมีญาณพิเศษที่สามารถรับกระแสความรู้สึกที่ส่งผ่านไปจากรัฐบาลได้ ว่าควรจะทำหนดนโยบายอย่างไร จึงไม่ออฟไซด์

รัฐบาลเช่นนี้ หลักที่จะให้รัฐบาลเข้าไปตรวจสอบได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้นก็เป็นข้อยกเว้นที่ยังพอรับกันได้ แต่ถ้าเมื่อไหร่มีผู้ว่าท้องถิ่นที่เลือกตั้งมาอีก 74 คน ทั่วประเทศ ที่อาจจะพูดอะไรแตกต่างไปจากรัฐบาลได้ และอาจจะเกิดกรณีความขัดแย้งเรื่องแบบเดียวกับการประมูลโรงงานกำจัดขยะของ กทม. เมื่อหลายปีก่อนซึ่งจะส่งผลทำให้ต้องเปลี่ยนรัฐมนตรีมหาดไทยทุกคราวที่มีข้อขัดแย้งกันแล้ว เอกภาพและระบบที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อสภาโดยตรงจะอยู่ต่อไปอย่างไรก็คิดได้ลำบากสักหน่อยในสภาพปัจจุบันที่เรายังไม่ได้มีการปรับโครงสร้างของระบบบริหารราชการอื่น ๆ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงนี้เลย

พูดอย่างนี้หมายความว่า การเลือกตั้งผู้ว่า เป็นเรื่องไม่เข้าท่าหรือเปล่า?

เปล่าเลย ผมเองมองว่าการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นเป็นเรื่องดี และเป็นหัวใจสำคัญที่สุดของระบอบประชาธิปไตย เพราะถ้ารากฐานตั้งแต่ระดับท้องถิ่นยังดูแล้วตัวเองกันไม่ได้แล้ว การจะไปหวังว่าประชาชนจะไปควบคุมตรวจสอบรัฐบาลได้ก็ดูจะไกลเกินฝัน เพราะฉะนั้นท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องสำคัญที่สุด และประเด็นที่พูดแล้วก็ตรงกันในทุกที่ก็คือว่า ในระบบการปกครองท้องถิ่นนั้นต้องให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารครับ

แต่พอพูดอย่างนี้เรื่องมันก็ต้องอธิบายกันต่อว่า เลือกตั้งผู้บริหารนั้นหมายถึงเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ใช่ไปเลือกตั้งผู้บริหารงานส่วนภูมิภาคซึ่งมีฐานะเป็นแขนขาและเป็นลูกน้องของส่วนกลางเขา และไม่ใช่การเลือกตั้งผู้บริหารราชการส่วนกลางซึ่งมีกระบวนการดูแลอยู่ในระบบรัฐสภาอยู่แล้ว ซึ่งพอเอากรอบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นอย่างนี้มาจับในระบบบริหารงานระดับจังหวัดของเรามันก็คือเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือนายก อบจ. นั่นเอง

พอเลือกตั้งนายก อบจ. แล้วก็ต้องเข้าใจโดยหลักการว่า นายก อบจ. ไม่ได้เป็นคนหนึ่งคนเดียวอยู่ในจังหวัด เพราะในระบบปัจจุบันของเราตอนนี้เรามีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าข้าราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัด และเป็นมือไม้ในการทำตามคำสั่งนโยบายของรัฐบาลอยู่ด้วยคนหนึ่งตามที่ได้ว่ามาแล้วในตอนแรก

การที่นายก อบจ. มาจากการเลือกตั้งตามระบบใหม่ที่รัฐบาลเสนอพร้อม ๆ กับมีผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ด้วยในจังหวัดนั้น ๆ อย่างนี้ก็นับว่าเป็นเรื่องใหม่ของ อบจ. ซึ่งแต่เดิมมีผู้ว่าทุกจังหวัดเป็นนายก อบจ. โดยตำแหน่งคือสวมหมวกสองใบอยู่แล้วแต่พอมาเปลี่ยนให้เลือกนายก อบจ. มาเอง ประเด็นปัญหาใหม่ก็มีขึ้นว่าใครจะใหญ่กว่าใคร และการมีผู้ว่าราชการจังหวัดมานั่งอยู่ด้วยนี้มันทำให้กลไกการปกครองท้องถิ่นเสียไปหรือไม่

คำตอบในเรื่องนี้ก็คือ ไม่เกี่ยวกัน การจะมีตัวแทนของส่วนกลางจะเรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเรียกอะไรก็ตามแต่มานั่งอยู่ในจังหวัดนั้นหน้าที่และภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากกฎหมายมันแตกต่างกัน ต่างคนก็ต่างทำหน้าที่กันไป แต่กฎหมายต้องเขียนให้มีการแบ่งงานกันให้ชัดเจนงานใดเป็นงานของผู้ว่าราชการจังหวัด งานใดเป็นงานของนายก อบจ. และที่สำคัญที่สุดคือ กฎหมายต้องกำหนดกลไกที่รัฐบาลในส่วนกลางจะเข้าไปกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่นไว้โดยชัดเจนว่า ส่วนกลางจะเข้าไปสั่งการในเรื่องสำคัญใดได้บ้างและอย่างไร โดยจะต้องไม่กระทบกระเทือนหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น

ตรงนี้นี่เองครับที่มีกระแสกันอยู่ในขณะนี้ว่า พรรคพลังธรรมไม่ยอมรับร่าง อบจ. ของมหาดไทยเพราะให้อำนาจนายก อบจ. น้อยมาก และอาจจะถึงกับถอนตัวจากรัฐบาลอันนี้จริงไหมครับ?

จริงครับ เป็นความจริงอย่างยิ่งที่ว่า นายก อบจ. ตามร่างที่กระทรวงมหาดไทยเสนอเข้าไปที่ ครม. นั้น มีอำนาจที่จำกัดมาก มีหน้าที่ทำอยู่ไม่กี่อย่าง และส่วนใหญ่ก็เป็นเรื่องการประสานงานระหว่างท้องถิ่นที่อยู่ในเขตจังหวัดหรือถ้าจะทำงานอะไรได้ก็ต้องเป็นงานที่ท้องถิ่นต่าง ๆ เขาไม่ทำหรือทำไม่ได้เท่านั้น

อย่างนี้จะถือว่ามหาดไทยหมกเม็ดไว้ในร่าง อบจ. อย่างที่พูดกันไหม?

ใช่แน่นอนครับว่า ร่างของกระทรวงมหาดไทยหมกเม็ดไม่ได้ให้อำนาจแก่นายก อบจ. อย่างกว้างขวาง ทำอะไรได้สารพัดตามที่เขียนไว้ในกฎหมาย อบจ. ฉบับก่อน ๆ ที่ผมพูดถึงที่เขียนไว้ในกฎหมายนะครับว่าเขียนให้ทำได้กว้างขวางมาก แต่ทำจริง ๆ ทำแค่ไหนเป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่พอเราตามหาตุลลงไปลึก ๆ ว่าเม็ดที่ถูกหมกเอาไว้ที่ไหนก็จะพบว่า อำนาจของนายก อบจ. ที่ลดลงไปกลายมาเป็นผู้ประสานงานและนักวางแผนไปแล้วนั้น อำนาจเดิมมันไม่ได้ไปกองขึ้นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือไปอยู่กับส่วนภูมิภาคหรือครับ มันกลายไปเป็นอำนาจของสภาตำบลที่เป็นนิติบุคคลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะตั้งขึ้นมาเป็นรูปแบบท้องถิ่นแบบใหม่ที่สุดของบ้านเรา

การเอาอำนาจนายก อบจ. ที่มีมาแต่เดิม ไปให้ผู้บริหารสภาตำบลนิติบุคคลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างนี้ถูกหรือ?

ตรงนี้แหละครับที่เป็นเรื่องที่ผมบอกว่าเถียงกันได้ และเป็นเรื่องเถียงกันอย่างสร้างสรรค์ด้วย แต่ถ้าดูจากกรอบนโยบายรัฐบาลซึ่งก็เกิดตามกระแสเรียกร้องเรื่องให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคลในระยะสิบกว่าปีที่ผ่านมาแล้ว เราจะเห็นว่านโยบายรัฐบาลพูดตรงนี้ไว้ชัดว่า จะส่งเสริมองค์การปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลให้เป็นนิติบุคคล ซึ่งก็เป็นเรื่องที่รัฐบาลได้ตัดสินใจและกำหนดเป็นนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเอาไว้ เพราะฉะนั้นเมื่อแถลงนโยบายต่อสภาแล้วเดินตามนโยบายอย่างนี้ไปก็ต้องถือว่า กล่าวหาญ กล่าวตัดสินใจ และไม่ต้องมาเถียงกันอีกต่อไปแล้วว่าฐานการปกครองท้องถิ่นอยู่ตรงไหน เพราะเท่ากับว่ารัฐบาลได้ประกาศแล้วว่า จะถือเอาตำบลเป็นรากฐานการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ โดยจะยกฐานะให้เป็นนิติบุคคลทั้งหมดแล้วตำบลไหนมีรายได้มากพอที่จะยกขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลไป เป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบไป ซึ่งก็จะเขยิบฐานะขึ้นไปอย่างนี้จนกลายเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นจำนวนมากขึ้นไปเรื่อย ๆ จนเต็มครบพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ ซึ่งก็หมายความว่าทุกตำบลในประเทศนี้จะกลายเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นไปหมด และเมื่อถึงเวลานั้นก็เท่ากับว่าเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือ อบจ. ที่เคยมีพื้นที่ทำงานของตัวเองเป็นเอกเทศในพื้นที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาล นอกเขตสุขาภิบาลโดยไม่เข้าซ้อนกับใครก็จะหมดไปนั่นเอง เพราะทุกตำบลก็จะมียุทธศาสตร์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นมารับผิดชอบจัดการบริหาร ดูแลถนนหนทาง ดูแลความสะดวก ดูแลสาธารณูปโภคต่าง ๆ แทนให้ เพราะฉะนั้นอำนาจของ อบจ. เดิมที่จะไปทำเรื่องถนนหนทาง สาธารณูปโภค หรือดูแลเรื่องแหล่งน้ำอะไรต่าง ๆ ที่เคยมีมาแต่เดิม ก็จะเปลี่ยนไปเป็นของตำบลและผู้บริหาร อบจ. ก็จะเปลี่ยนบทบาทกลายเป็นบทบาทของผู้ประสานงานและจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือเป็นที่เสี่ยงให้ท้องถิ่นในระดับตำบลแทน

การดำเนินการในลักษณะที่ขยายบทบาทของสภาตำบลขึ้นมาจน อบจ. มีอำนาจหน้าที่น้อยลงไปอย่างนี้เหมาะสมแค่ไหน?

ตรงนี้เป็นนโยบายของรัฐบาลที่ประกาศไว้ต่อสภาว่าจะยกสภาตำบลขึ้นเป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ซึ่งพอยกตำบลขึ้นมาหมด อบจ. ก็ไม่มีพื้นที่ทำงานล่ะครับ เมื่อรัฐบาลเลือกกำหนดนโยบายและเดินตามนโยบายของตัวเองอย่างนี้ก็ต้องถือว่ามีความกล้าหาญ แต่ส่วนที่จะชี้ว่ารูปแบบใหม่นี้ดีกว่าแบบเดิมใหม่นั้น มันก็ขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายที่จัดตั้งท้องถิ่นใหม่ในรูปสภาตำบลนิติบุคคลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นให้อำนาจท้องถิ่นใหม่นี้กว้างขวางแค่ไหน ให้งบประมาณมากพอไหม และไปวางเงื่อนไขการควบคุมสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล เขามากจนกระทั่งไปทำลายเนื้อแท้ของความเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นหรือเปล่า

จุดที่สำคัญมากและผมเห็นว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการที่มีมาแต่ดั้งเดิมในเรื่ององค์การปกครองท้องถิ่นของเราที่ไม่ค่อยมีการพูดถึงกันมากนัก ก็คือ ตามแนวทางการดำเนินการของรัฐบาลนี้ แนวคิดดั้งเดิมของบ้านเราในเรื่องส่วนท้องถิ่นจะถูกปรับเปลี่ยนหมด จากเดิมที่เราถือว่า องค์การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ มีหลายรูปแบบ เช่น สุขาภิบาล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา หรือ กทม. และแต่ละรูปแบบก็มีอำนาจหน้าที่คล้าย ๆ กัน คือ ดูแลความสะอาด ถนนหนทาง ทางน้ำ ตลาด หรือดูแลในเรื่องการสาธารณสุขโรค ฯลฯ แต่จะมีการแยกพื้นที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละหน่วยออกจากกันชัดเจน ไม่มีการซ้อนทับเขตแดนกันเลย โดยจะเห็นได้ว่า กทม. เมืองพัทยา เทศบาล หรือสุขาภิบาล ต่างก็มีเขตการปกครองของตัวเองเป็นเอกเทศไม่เกี่ยวข้องกัน ต่างคนต่างทำงานในพื้นที่ของตัวเอง ส่วน อบจ. นั้นก็เหมือนกันก็ทำงานในเขตอื่นของจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาลก็คือ ตามตำบลต่าง ๆ ไป ไม่มีการซ้อนทับเขตแดนกับหน่วยอื่น ๆ

แต่พอมาถึงรัฐบาลนี้ การผลักดันสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง และการปรับสภาตำบลนิติบุคคลที่พร้อมให้กลายเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นมา เขตแดนตำบลนั้นเดิมมันอยู่ในเขตของ อบจ. โดยตรงพอแยกให้ตำบลเป็นนิติบุคคลอิสระขึ้นทุกตำบลมันก็เต็มเขตพอดีโดยไม่มีทางหลีกเลี่ยง ซึ่งพอมาถึงตรงนี้นั้นมันก็มีทางออกสองทาง คือ ถ้าจะถือหลักเดิมว่าพื้นที่ของท้องถิ่นต้องไม่ซ้ำซ้อนกันแล้ว เมื่อรัฐบาลมีนโยบายชัดเจนเรื่องยกฐานะของตำบลขึ้นมามันก็ต้องยุบเลิกรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือ อบจ. ไป หรือมิฉะนั้นก็ปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ของ อบจ. ใหม่ให้เป็นผู้วางแผนเป็นผู้ประสานการปฏิบัติงานและเป็นพี่เลี้ยงคอยช่วยเหลือทำงานใหญ่ ๆ ที่ตำบลทำไม่ได้อย่างที่เป็นอย่างอยู่ในร่างกฎหมาย อบจ. นี้เท่านั้น ซึ่งผมก็มองว่าเป็นแนวทางที่ดีและไม่เป็นการทำลายรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัดซึ่งก็มีการเรียนรู้สร้างสมประสบการณ์กันมาหลายสิบปีมาแล้ว เพียงแต่ปรับอำนาจหน้าที่ของ อบจ. เสียใหม่ให้ถูกต้องเหมาะสมตามโครงสร้างระดับล่างที่สภาตำบลกำลังเติบโตขึ้นมาแทนที่ และแทนที่จะยังปล่อยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมานั่งสวมหมวกเป็นนายก อบจ. อีกใบหนึ่ง ก็ให้มีการเลือกตั้งนายก อบจ. ขึ้นมาจากประชาชนเสียด้วย จะได้สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นหลังจากที่มหาตมาชานเดอเข้าไปช่วยปกครองมาสามสิบกว่าปีแล้วจน อบจ. เองก็แทบจะง่ายเปลี่ยนเสียกันไปหมดแล้วอย่างในขณะนี้

เพราะฉะนั้น ถ้าหากจะมีการให้เลือกตั้งนายก อบจ. โดยมีการลดอำนาจของ อบจ. ลงไปกว่าที่มีอยู่เดิม ก็ต้องเข้าใจว่าเป็นเรื่องจะไปส่งเสริมให้ท้องถิ่นระดับล่างพัฒนาขึ้นมาแทนในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ใช่เรื่องหมกเม็ดเก็บไว้กับตัวหรือไปเพิ่มอำนาจกับผู้ว่าหรือนายอำเภอแต่อย่างใด ซึ่งตรงนี้ก็ติดไปในกฎหมายสภาตำบลนิติบุคคลและองค์การบริหารส่วนตำบลอีกทีหนึ่งว่า ยังแยกไปมีเม็ดหมกไว้ตรงไหนหรือเปล่าแต่สำหรับกฎหมาย

อบจ. ในเรื่องอำนาจที่ลดลงของ อบจ. นั้น ก็คงจำต้องออกมาในรูปนี้คือลดอำนาจลงไม่ให้ทำกิจการที่ไปซ้อนกับตำบล ซึ่งมีเขตพื้นที่ซ้อนทับกันอยู่ เพราะถ้าเขียนให้ อบจ. ทำอะไรได้กว้างขวางมากมายเหมือนเมื่อก่อน ตำบลในฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นก็เติบโตไม่ได้ แล้วก็จะเกิดการแย่งงานกันทำระหว่าง อบจ. กับองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

เมื่อพูดมาถึงตอนนี้ผมก็อดตั้งข้อสงสัยกับตัวเองไม่ได้ว่า เมื่อหลายปีก่อนตอนกระแสเรื่องให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคลออกมาถูกพรรคการเมืองต่าง ๆ จนต้องเอาไปเขียนเรื่องนี้เป็นนโยบายพรรคกันเสียทุกพรรคนั้น มีใครต่อใครออกมาเคลื่อนไหวผลักดันกันมากเหลือเกิน แต่ครั้งของรัฐบาลชุดนี้เอาเรื่องนี้มาเป็นนโยบายและผลักดันจนกฎหมายสภาตำบลนิติบุคคลและองค์การบริหารส่วนตำบล ผ่านความเห็นชอบจากสภาในชั้นรับหลักการไปได้แล้ว ใครต่อใครหลายคนที่ว่านั่นแทนที่จะมาดีใจได้ปลื้มกับการเอาจริงเอาจังของรัฐบาลในเรื่องนี้ กลับโดดออกมาเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกันอีก ให้เป็นที่เอิกเกริก ทั้ง ๆ ที่ภาพการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในแบบของ กทม. ที่จะให้ผู้ว่าเลือกตั้งมีอำนาจลักษณะเดียวกับผู้ว่า กทม. ในจังหวัดอื่น ๆ นั้น ไม่ว่าจะอธิบายว่าเป็นการเลือกตั้งผู้ว่าท้องถิ่นหรือเลือกตั้งผู้ว่าที่เป็นตัวแทนภูมิภาคก็ตาม ล้วนแต่จะเป็นอุปสรรคต่อการเติบโตขององค์กรส่วนปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยย่อยที่สุดและใกล้ตัวประชาชนมากที่สุด ซึ่งครั้งหนึ่งพวกเราเคยมีความเชื่อและเรียกร้องกันมากกว่าจะต้องสร้างองค์กรนี้ให้เป็นรากฐานสำคัญที่สุดของการพัฒนาประชาธิปไตยเสียด้วยซ้ำ

ถ้ามองตามแนวทางที่ว่ามานี้กฎหมายสภาตำบลก็น่าจะเป็นแกนหลักของการกระจายอำนาจในปัจจุบัน

ถูกต้องครับ เพราะรัฐบาลตั้งเป้ากำหนดนโยบายและผลักดันไปในทางนั้นและตามเป้าหมายที่หวังเอาไว้เมื่อสภาตำบลหลายพื้นที่เป็นหน่วยปกครองตัวเองในระดับท้องถิ่นที่ชาวบ้านเขาเลือกผู้ปกครองมาเอง มีงบประมาณให้ทำงาน และตรวจสอบผู้บริหารของเขาได้ตั้งแต่ระดับนี้แล้วผมก็คิดว่าตำบลแต่ละตำบลจะเป็นพื้นฐานสำคัญของระบบประชาธิปไตยที่จะผลักดันขึ้นไปสู่ระดับประเทศได้โดยตรง โดยไม่จำเป็นต้องไปทะเลาะกันในระดับกลางว่าจะเลือกผู้ว่าท้องถิ่นหรือไม่ด้วยซ้ำ เพราะเมื่อมีการให้เลือกนายก อบจ. มาทำงานประสานการวางแผนและเป็นพี่เลี้ยงช่วยทำงานใหญ่ที่เกินกำลังแต่ละตำบลจะทำได้จนงานบริหารท้องถิ่นมันเดินไปได้เองอย่างนี้แล้ว กลไกของท้องถิ่นมันก็จะหมุนผลักดันให้กลไกประชาธิปไตยมันเดินไปได้เอง

ถ้ามองดูเฉพาะกฎหมายสภาตำบลที่จะเป็นรากฐานของการปกครองท้องถิ่น กฎหมายนี้ใส่รายละเอียดไว้ในแนวทางที่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจหรือไม่?

ขณะนี้สภาผู้แทนกำลังพิจารณาในวาระที่สอง หลังจากที่ได้รับหลักการกฎหมายสภาตำบลนิติบุคคลและองค์การบริหารส่วนตำบลไปแล้วในสมัยประชุมที่ผ่านมา เพราะฉะนั้นการแก้ไขอะไรต่าง ๆ ก็คงกำลังทำกันอยู่ในสภาขณะนี้ ผมเองหากจะถามโดยให้ดูจากร่างกฎหมายก่อนที่จะมีการแปรญัตติ ผมว่าที่จะต้องแก้ไขมีอยู่อย่างน้อยก็สามประการใหญ่ ๆ คือ ต้องมีการปรับหลักใหญ่ ๆ สามเรื่องนี้ก่อน มิฉะนั้นแล้วก็จะมาอธิบายปิดปากคนว่าได้กระจายอำนาจลงไปถึงระดับพื้นฐานแล้วโดยยกตำบลเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นแล้วไม่ได้เลย เพราะถ้าสามประเด็นนี้ไม่ได้มีการแก้ไข ก็คงถือไม่ได้ว่าตำบลเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่มันควรจะเป็น ประเด็นหลักทั้งสามประเด็นนี้ ก็คือ

ประเด็นแรก ในเรื่องการเงินการคลัง การจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น ซึ่งจะต้องให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะอยู่ได้ และทำงานได้ อำนาจการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นบางประเภทต้องมอบให้ไปที่ท้องถิ่น และกำหนดส่วนแบ่งที่ท้องถิ่นจะได้รับอย่างเพียงพอ สำหรับท้องถิ่นที่ยังไม่มีรายได้พอรัฐบาลต้องกำหนดเรื่องเงินอุดหนุนที่จะให้แก่ท้องถิ่น ยกจนเหล่านี้ให้เพียงพอในการทำภารกิจที่ไปเขียนให้ท้องถิ่นเหล่านี้ทำไว้ในกฎหมาย ซึ่งในประเด็นนี้ก็เห็นว่ารัฐบาลกำลังพิจารณาโดยคณะกรรมการเฉพาะกิจที่มีรัฐมนตรีช่วย ฯ ไตรรงค์ดำเนินการอยู่ ก็คงต้องคอยดูผลการทำงานที่จะออกมาทันต่อไป ว่าจะมีข้อยุติที่เป็นไปตามหลักการนี้ไหม

ประเด็นที่สอง ในเรื่องการค้ากับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ตรงนี้เห็นได้ชัดว่า ร่างกฎหมายของรัฐบาลเขียนตามใจมหาตมไทยมากเกินไปและกำหนดอำนาจกำกับดูแลไว้กว้างขวางมากจนใกล้จะเป็นอำนาจบังคับบัญชาเข้าไปแล้ว ถ้าเขียนอย่างนี้ท้องถิ่นก็ต้องทำตามคำสั่งของราชการส่วนภูมิภาคและการปกครองท้องถิ่นก็จะเป็นการปกครองท้องถิ่นแต่ชื่อ หากในทางปฏิบัติผู้บริหารท้องถิ่นก็จะกลายเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าและนายอำเภอและกลายเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ตามรูปแบบตำบลหมู่บ้านเดิมที่มีของใหม่อยู่เพียงแต่ฐานะการเป็นนิติบุคคลที่เพิ่มขึ้นมาเท่านั้น

ประเด็นสุดท้าย ที่ผมเป็นห่วงก็คือกฎหมายสภาตำบลไปกำหนดองค์กรที่กำกับดูแล อบจ. และสภาตำบลนิติบุคคลไว้มากเกินไป ขอมให้อำนาจนายอำเภอไปสั่งการ หรือดำเนินการตรวจสอบหรือเรียกให้ผู้บริหาร อบจ. ชี้แจงเป็นการทั่วไปได้ในทุก ๆ เรื่อง รวมตลอดไปถึงการให้นายอำเภอเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสั่งให้กรรมการหรือนายก อบจ. พ้นจากตำแหน่งได้โดยเหตุผลที่กว้างขวางมากซึ่งการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่มาจากการแต่งตั้งในระดับนายอำเภอ ที่มีอยู่ในจำนวนมากกระจัดกระจายไปในอำเภอต่าง ๆ มาทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบองค์การปกครองท้องถิ่นในระดับตำบล ซึ่งผู้บริหารบางส่วนมาจากกำนันผู้ใหญ่บ้านที่เคยเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของนายอำเภอในระบบการปกครองท้องถิ่นมาก่อนนั้นจะทำให้เกณฑ์ในการสั่งการใช้อำนาจมีความแตกต่างกันไป และมีแนวโน้มที่การสั่งการในลักษณะของการบังคับบัญชาจะมาครอบงำความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นผู้ถูกกำกับดูแลกับนายอำเภอผู้กำกับดูแล ซึ่งถ้าเทียบในเรื่องนี้กับกฎหมายเทศบาล กฎหมายสุขาภิบาล กฎหมายกม. หรือกฎหมายเมืองพัทยาแล้ว จะเห็นว่าอำนาจเด็ดขาดในการยุบสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งหรือการปลดผู้บริหารนั้น กฎหมายเหล่านี้กำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายการเมืองคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งจะต้องถูกตรวจสอบโดยสภาเท่านั้นที่เป็นผู้ใช้อำนาจนี้ได้

ถ้าหากจะอธิบายการกำหนดไว้แบบนี้โดยอ้างจากเหตุผลความเป็นจริงที่ว่ามีสภาตำบลนิติบุคคลและ อบจ. เป็นจำนวนหลายพันแห่งจนไม่อาจให้รัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียวไปกำกับดูแลให้ทั่วถึงได้ ก็ควรจะกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจนี้เป็นองค์กรระดับสูงและมีจำนวนไม่มากนัก เช่นอยู่ในระดับปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งรับผิดชอบตรงต่อรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายการเมือง กับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น ที่จะลงไปช่วยสอดส่องดูแล เป็นองค์กรกำกับดูแลในพื้นที่ไม่ควรจะกำหนดให้อำนาจลงไปถึงระดับนายอำเภอ ซึ่งก็จะทำให้เกิดภาพว่ากลไกการปกครองส่วนภูมิภาคกำลังเข้าไปครอบงำส่วนท้องถิ่นอีก ดังที่มีใครต่อใครออกมาวิจารณ์กันอยู่

ฟังจากที่ว่มาทั้งหมดนี้ พอจะมีทางแก้ปัญหาคความสับสนจากการโต้เถียงคัดค้านกันที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่ตามสื่อต่าง ๆ ในขณะนี้ได้ด้วยวิธีการใดบ้างไหม?

ผมคิดว่ารัฐบาลต้องออกมาแถลงจุดยืนในเรื่องการกระจายอำนาจในระดับท้องถิ่นที่เล็กที่สุดคือตำบล ตามที่ได้แถลงไว้ในนโยบายรัฐบาลให้ชัดเจนว่ารัฐบาลนี้เห็นว่าตรงนี้เป็นเนื้อหาหลักของนโยบายกระจายอำนาจ แล้วก็

ต้องอธิบายว่าถ้าเดินไปตามแนวอื่นแล้วจะมีผลกระทบต่อพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างไรบ้าง ที่สำคัญก็คือต้องอย่าไปเดินตามกระแสที่มีเสียงฮือฮาเกินไปเพราะถ้าเดินไปตามกระแสก็ตายกันพอดี เพราะจะไปผืนกระแสไม่สำเร็จ เพราะเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่านั้นโดยธรรมชาติโดยตัวของมันเองเป็นเรื่องดีที่ใคร ๆ ฟังแล้วก็อยากได้ สำรองประชามติที่ไรก็ได้เสียงสนับสนุนให้เลือกตั้งผู้ว่าท่วมท้นทั้งนั้นแหละครับ เราจะไปเถียงกันเฉพาะในประเด็นนี้อย่างเดียวไม่ได้ ต้องมองที่การกระจายอำนาจทั้งระบบว่ารัฐบาลสัญญาเรื่องสภาตำบลไว้กับประชาคมและกำลังผลักดันอยู่ ถ้าเลือกตั้งผู้ว่าไม่ว่าจะเป็นระบบไหนเข้ามามันก็จะมากระทบตรงนี้ และการพัฒนาตำบลในฐานะองค์การปกครองท้องถิ่น ที่ชาวบ้านเขาจะได้เลือกผู้บริหารเอง คุมกันเอง และมีงบประมาณบริหารงานเอง ในชุมชนเล็ก ๆ ของเขา มันจะพัฒนาไปไม่ได้ ก็ต้องถามให้ประชาชนเลือกกันเอาเองว่าอยากจะเอาแบบไหนเพราะแนวทางการพัฒนาของสอแบบนี้มันจะสวนทางกันเอง แต่ไม่ว่าชาวบ้านจะเลือกอะไร รัฐบาลที่ถูกเลือกตั้งมาก็ต้องเดินไปในแนวทางผลักดันเรื่องสภาตำบลและชูเรื่องนี้ขึ้นมาอธิบายให้ได้โดยอย่าไปหลงเถียงกันแต่เฉพาะในกรอบว่าจะเลือกผู้ว่าดีหรือไม่ดี เพราะเถียงไปก็มีแต่จะถูกมองว่าเป็นโดนเสแสร้งหรือหลงยุคมาจากสมัยจรรยาบรรณ เพราะคนที่ปฏิเสธการเลือกตั้งจะหาที่ยืนในสังคมสมัยใหม่ปัจจุบันได้ลำบากและไม่ควรจะมายืนอยู่ด้วย แต่ประเด็นของเราคือการเลือกเอาระหว่างจะเลือกตั้งผู้บริหารตำบลซึ่งทำกันไปมากจนจะเสร็จแล้ว หรือจะเลือกตั้งผู้ว่าซึ่งยังทะเลาะกันไม่เลิกว่าทำได้หรือทำไม่ได้ ก็เท่านั้นเอง

ถ้าเป็นไปได้ผมอยากให้รัฐบาลระงับเรื่องการเสนอหรือการพิจารณากฎหมายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือกฎหมายการปรับปรุงท้องถิ่นอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา หรือ กทม. ไว้ทั้งหมดคือจะศึกษาหรือจะเตรียมร่างอะไรก็ทำกันไป แต่ยังไม่ต้องเสนอมารั้งระดับการเมืองต่อคณะรัฐมนตรีหรือสภา แล้วเอาเรื่องเราเอาพลังทั้งหมดไปผลักดันและตกแต่งกฎหมายสภาตำบลนิติบุคคลและองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผ่านสภาผู้แทนราษฎรออกมาโดยไม่ซีริ่วซีเหรและให้คนได้เห็นภาพเป็นเรื่องเป็นราวว่ามันดี เข้าท่า และตรงกับหลักการกระจายอำนาจมากน้อยแค่ไหน ถ้าหากได้ลองทำภาพเรื่องนี้ไปให้เห็นกันทั่วไปแล้ว ผมคิดว่าถ้ากลไกของกฎหมายไม่อัปพลิเคชันและไม่มีบทบัญญัติที่ขัดกับหลักการกระจายอำนาจหรือหมกเม็ดยังเอาอำนาจไว้ที่มหาดไทยแล้ว คนก็จะแซ่ซ้องสรรเสริญและเลิกพูดกันเรื่องเลือกตั้งผู้ว่าไปเองแหละครับ สำคัญแต่ว่าจะมาทุ่มเทริ้วแรงผลักดันเรื่องนี้กันจริงจังแค่ไหนและเกรงใจข้าราชการประจำของกระทรวงมหาดไทยมากน้อยแค่ไหน เท่านั้นเอง อันหลังสุดนี้แหละครับที่ผมว่าจะทำยากหน่อย

มุมมองใหม่ของการปรับปรุงสภาตำบล

ผศ. ดร. ตรีศุภดิษฐ์

ผู้อำนวยการส่วนราชการบริหารงานบุคคล

สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ต้ าบล หมู่บ้าน คือรากฐานของการปกครองของไทย และองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานตำบล หมู่บ้าน คือ สภาตำบล สภาตำบลจึงเป็นสถาบันที่จะให้ประชาชนในชนบทได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย และมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

การปรับปรุงเพื่อความผาสุกของประชาชน

สภาตำบลได้รับการปรับปรุงเพื่อให้การบริหารงานเกิดผลดี และสร้างความผาสุกให้กับประชาชนรวมประมาณ 4 ครั้ง จนครั้งล่าสุดสภาตำบลก็จะมีรูปแบบตามคำสั่งคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 โดยให้มีการทำงานโดยใช้คณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งประกอบด้วย กรรมการที่เป็นโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และกรรมการโดยการเลือก ได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ หมู่บ้านละ 1 คน มีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เป็นนิติบุคคล มีหน้าที่ระบุไว้กว้าง ๆ กล่าวคือให้บริการหรือดำเนินการตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ให้คำปรึกษาและเห็นชอบโครงการต่าง ๆ โดยประธานสภาฯ ซึ่งได้แก่ กำนัน เป็นผู้รับผิดชอบตามมติ เว้นแต่สภาจะมอบหมายให้ผู้อื่น ทั้งนี้มีข้าราชการครูในตำบลซึ่งนายอำเภอเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง เป็นเลขานุการช่วยสภาตำบลดำเนินงาน มีปลัดอำเภอหรือพัฒนากรเป็นที่ปรึกษาสภาตำบล การงบประมาณก็ฝากไว้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างที่เคยทำกันมาจนถึงปัจจุบัน

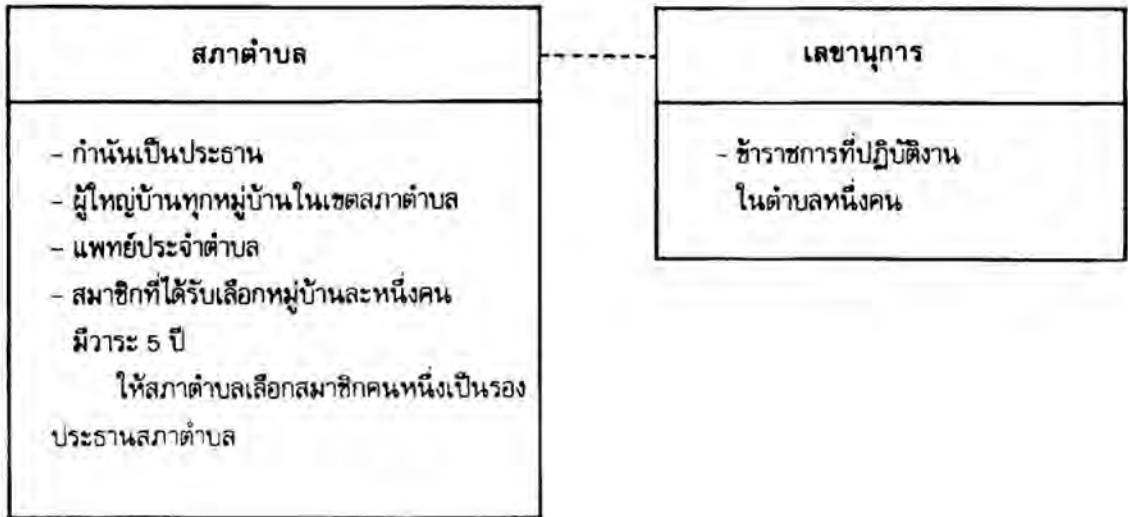
มุมมองใหม่ของการปรับปรุงสภาตำบล

ในยุคประชาธิปไตยที่กำลังเบงบานอย่างเช่นในปัจจุบันรัฐบาลได้เล็งเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องปรับปรุงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ เพื่อหาทางปรับปรุงสภาตำบล ในระหว่างการศึกษาเรื่องมวลชนก็ได้ให้ความสนใจและรายงานข่าวเป็นระยะตลอดมา และแนวความคิดการปรับปรุงสภาตำบลก็ยังไม่ยุติ ยังมีการถกเถียงกันอยู่ต่อไปจนกว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบและประกาศใช้

แนวความคิดที่ถกเถียงกัน อาจแบ่งออกเป็น 2 ทิศนะ คือ แนวความคิดที่ต้องการปรับปรุงสภาตำบลให้เป็นเพียงนิติบุคคล และต้องการให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล

1. สมาคมตำบลรูปแบบนิติบุคคล

ตำบล



รูปแบบสภาตำบลที่เป็นนิติบุคคลจะเหมือนกับรูปแบบสภาตำบลที่เป็นอยู่ปัจจุบันคือมีการบริหารงานเป็นคณะกรรมการ มีสมาชิกโดยตำแหน่งได้แก่ กำหนด (ประธาน) ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในเขตสภาตำบล แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกโดยการเลือกหมู่บ้านละหนึ่งคนมีวาระ 5 ปี ส่วนเลขานุการคือ ชำระรายการที่ปฏิบัติงานในตำบลที่สภาตำบลเลือก และอาจเป็นปลัดอำเภอ เป็นต้น ทั้งนี้ หน้าที่ของสภาตำบลจะควบคุมถึงการศึกษา และการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ นอกจากนี้งบประมาณก็เป็นอิสระไม่ต้องฝากไว้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. องค์การบริหารส่วนตำบล



จะมีการบริหารงานที่แบ่งฝ่ายนิติบัญญัติเรียกว่า สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสมาชิกโดยตำแหน่งได้แก่ กำหนด ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ฯ โดยการเลือกตั้งได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ หมู่บ้านละ 2 คน และฝ่ายบริหาร เรียกว่าคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย กำหนดเป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้าน 2 คน และสมาชิกสภาองค์การฯ ที่มาจากการเลือกตั้ง 4 คน งบประมาณมีอิสระมากขึ้น สามารถออกกฎข้อบังคับเองได้ และมีเลขานุกรที่เป็นสมาชิกเอง ส่วนหน้าที่จะคล้ายคลึงกับสภาตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

นานาทัศนะของผู้ทรงคุณวุฒิ

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สถาบันการศึกษาชั้นนำก็ได้ให้ความสนใจในเรื่องสภาตำบล จึงได้เชิญนักวิชาการ ข้าราชการประจำ นักการเมือง กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน มาพูดคุยปรึกษาหารือเพื่อหาแนวทางการปรับปรุงสภาตำบล ณ โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2536 ซึ่งผลการพูดคุยพอสรุปได้ดังนี้

1. การปรับปรุงสภาตำบลที่มีรายได้ 3 ปีที่ผ่านมาไม่น้อยกว่า 150,000 บาทต่อปี เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล นั้น อาจจะไม่เหมาะสม ควรดูจำนวนประชาชนที่อยู่ในตำบลและเรื่องอื่น ๆ ด้วย
2. ตำแหน่งประธานองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งให้เลือกจากสมาชิกที่ไม่ใช่กำนัน ในทางปฏิบัติอาจทำให้เกิดความขัดแย้งในพื้นที่เพราะในสภาพท้องถิ่นแล้วกำนันจะเป็นผู้มีอำนาจบารมีในเขตตำบลเพียงบุคคลเดียว
3. ตำแหน่งเลขานุการสภาตำบล และคณะกรรมการบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล หากมิใช่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้นมาทำหน้าที่แล้ว ควรจะให้พิจารณาบุคคลอื่นที่มีความรู้ความสามารถปฏิบัติหน้าที่ หากให้สมาชิกเลือกจากสมาชิกเองอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากขาดความรู้ความสามารถ
4. ในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลที่เป็นนิติบุคคล และองค์การบริหารส่วนตำบล ได้กำหนดไว้มากเกินไป น่าจะกำหนดหน้าที่ไว้เพียงแต่หน้าที่ซึ่งจะต้องกระทำและหน้าที่ซึ่งสามารถเลือกกระทำได้
5. การกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จะทำให้เกิดค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น เช่น ค่าใช้จ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าใช้จ่ายสำนักงาน
6. ควรที่จะให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มมากขึ้น โดยอาจกำหนดให้ท้องถิ่นสามารถเก็บภาษีท้องถิ่นเพิ่มเติมได้

สรุป

มุมมองการปรับปรุงสภาตำบลของผู้ทรงคุณวุฒิก็มีด้วยกันหลายอย่าง และคงจะไม่ยุติเพียงเท่านี้ คงจะมีการถกเถียงหารูปแบบสภาตำบลที่มีประสิทธิภาพ และส่งเสริมประชาธิปไตยกันไปจนกว่ารัฐสภาจะเห็นชอบ และออกเป็นกฎหมายบังคับใช้ทั่วประเทศ พวกเราเหล่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็คงจะต้องติดตามดูความคืบหน้าของการปรับปรุง เพราะผลที่ได้จะกระทบกับสิทธิและหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และประชาชนโดยตรง อย่างไรก็ตาม การปกครองตนเองตามที่รัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายไว้จะสำเร็จหรือไม่ก็คงอยู่กับบทบาทการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และความร่วมมือ และการตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ของประชาชนนั่นเอง

องค์การบริหารส่วนจังหวัด : การกระจายอำนาจทางการปกครอง และการบริหาร

ปรีชา กมลบุตร
ผอ.ส่วนพัฒนาโครงการสร้างและระบบงาน
สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

องค์ การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มีฐานะเป็นนิติบุคคล และครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด ยกเว้นพื้นที่ของเทศบาล สุขาภิบาลและเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะที่รับผิดชอบพื้นที่กว่า 90% ของประเทศ และมีประชาชนในความรับผิดชอบกว่า 30 ล้านคน ซึ่งอยู่ในชนบทและเป็นเป้าหมายในการพัฒนาของรัฐบาล

ความเป็นมา

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีวิวัฒนาการมาจากสภาจังหวัด ตามพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อแยกสภาจังหวัดออกจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติสภาจังหวัดดังกล่าวได้กำหนดให้มีสภาจังหวัดขึ้นเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการจังหวัดโดยไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและไม่ได้แยกออกต่างหากจากราชการส่วนภูมิภาค

ในปี 2495 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการบริหารราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในจังหวัด ทำให้อำนาจในการบริหารงานตกอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดแทนคณะกรรมการจังหวัด และโดยผลของพระราชบัญญัตินี้ ทำให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้ปรึกษาสภาจังหวัดมากเท่าที่ควร จนปี 2497 ได้มีการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศขึ้น ที่ประชุมเห็นว่าควรเพิ่มอำนาจของสภาจังหวัดให้มากกว่าที่เป็นอยู่ ในปีรุ่งขึ้นจึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายขึ้นใหม่เป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งได้ใช้อยู่จนปัจจุบัน

โครงสร้าง

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยฝ่ายบริหาร ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้า และฝ่ายสภาจังหวัด ร่วมกันทำกิจการส่วนจังหวัด ตามมติของสภาจังหวัดและตามกำหนดของกฎหมาย

1. **ผู้ว่าราชการจังหวัด** ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชารองจากผู้ว่าราชการจังหวัด และมีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดและบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอนั้น การจัดโครงสร้างการบริหารงานของฝ่ายบริหารแบ่งเป็นสำนักงานเลขานุการจังหวัด ส่วนการคลัง ส่วนโยธา และส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอต่าง ๆ

2. **สภาจังหวัด** ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกสภาจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละอำเภอ ปัจจุบันมีสมาชิกสภาจังหวัดทั่วประเทศ จำนวน 2,046 คน โดยอยู่ในวาระคราวละ 5 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดของแต่ละจังหวัดและแต่ละอำเภอจะไม่เท่ากัน ทั้งนี้ถือเกณฑ์จำนวนประชากรในเขตพื้นที่นั้น ๆ เป็นหลัก จำนวน 18-24-30 หรือ 36 คน

อำนาจหน้าที่

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดดังนี้

1. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเรื่ององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง ได้กำหนดหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ 20 ประการ

2. อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ กฎหมายที่กำหนดและมอบอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 เป็นต้น

วิธีการบริหารงาน

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีแนวทางการบริหารงานเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ทันสมัยและพัฒนาประชาชนและพื้นที่ในความรับผิดชอบให้เกิดความก้าวหน้าในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดคือการบริหารงานตามข้อบัญญัติจังหวัดนั่นเอง โดยมีขั้นตอนดังนี้

1. **ขั้นการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด** ซึ่งจัดทำทั้งประเภท 1 ปี และ 5 ปี โดยรวบรวมความต้องการจากแผนพัฒนาตำบลต่าง ๆ ประกอบกับรายได้และขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะบ่งชี้ถึงทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. **ขั้นการจัดทำข้อบัญญัติจังหวัด** ข้อบัญญัติจังหวัดเป็นสิ่งแสดงถึงกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อบัญญัติจังหวัดเรื่องงบประมาณประจำปี ซึ่งจะแสดงให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้

และที่มาของรายได้อย่างไร รวมทั้งยังแสดงให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้นำเงินรายได้นั้นไปใช้ในโครงการใด ในสถานที่ใดอีกด้วย

3. **ขั้นจัดหารายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด** ข้อบัญญัติจังหวัดเรื่องงบประมาณนั้นจะนำไปปฏิบัติได้ต่อเมื่อมีรายได้เพียงพอจะดำเนินโครงการนั้น ๆ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ รายได้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วส่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด และรายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด

4. **ขั้นปฏิบัติตามข้อบัญญัติจังหวัด** การดำเนินการตามข้อบัญญัติจังหวัดนี้อาจจะดำเนินการเองโดยหน่วยงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรืออาจจะดำเนินการโดยหน่วยงานอื่นซึ่งได้รับเงินอุดหนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้ การดำเนินการใด ๆ นั้นจะต้องอยู่ในหลักเกณฑ์โดยจะต้องดำเนินการตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด จะต้องมีงบประมาณที่ตั้งไว้เพื่อการนั้น จะต้องดำเนินการในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และจะต้องได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดเสียก่อน

5. **ขั้นควบคุมการดำเนินการตามข้อบัญญัติจังหวัด** ในส่วนของฝ่ายบริหารจะมีการรายงานความคืบหน้าการดำเนินโครงการต่าง ๆ เป็นระยะ ๆ ในส่วนของฝ่ายสภาจังหวัด จะมีการตั้งคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญประจำสภาเพื่อตรวจสอบและควบคุมการดำเนินการดังกล่าว และหากมีข้อสงสัยใด ๆ สมาชิกสภาจังหวัดอาจตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดได้

บทบาท

จากขอบเขตอำนาจหน้าที่และเจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้เห็นบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ดังนี้

1. บทบาทในการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุที่สมาชิกสภาจังหวัดซึ่งเป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนให้ทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติและควบคุมฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งจังหวัด ทำให้ประชาชนเรียนรู้ถึงการเลือกตั้งผู้แทนในท้องถิ่นของตนและติดตามผลการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาจังหวัดนั้น ๆ นอกจากนี้การที่พรรคการเมืองระดับชาติเริ่มหยั่งรากลึกลงไปถึงการเลือกตั้งในท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน ทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยเข้มแข็งขึ้น

2. บทบาทในฐานะสื่อกลางระหว่างราชการกับประชาชน สมาชิกสภาจังหวัดซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งจังหวัดรวมทั้งเขตเทศบาลและสุขาภิบาล จะมีบทบาทในการนำความต้องการของประชาชนให้กับฝ่ายบริหารทราบนขณะเดียวกันจะมีบทบาทในการนำโครงการเพื่อการพัฒนาและบริการสู่ประชาชน นอกจากนี้สมาชิกสภาจังหวัดยังมีบทบาทในการสอบถามข้อเท็จจริงในกิจการของส่วนภูมิภาค ซึ่งดำเนินอยู่ในจังหวัดนั้น ๆ อีกด้วย ซึ่งบทบาทดังนี้ในหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ จะไม่สามารถทำได้

3. บทบาทในฐานะหน่วยดำเนินการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยใช้งบประมาณของท้องถิ่นเองโดยรับผิดชอบดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยเฉพาะกิจกรรมทางด้านบริการและพัฒนาประชาชนและกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล เช่น การช่วยเหลือเกษตรกรกรณีราคาพืชผลการเกษตรตกต่ำ เป็นต้น

4. บทบาทในฐานะองค์กรร่วมเพื่อการพัฒนาชนบท โดยที่พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นพื้นที่ชนบทซึ่งเป็นพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาของรัฐบาลมาตลอดระยะเวลาสิบปีมานี้ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีบทบาทในฐานะเป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการพัฒนาชนบทและมีการประสานแผนระหว่างท้องถิ่นกับภูมิภาคโดยผ่านคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) เพื่อการสร้างเอกภาพการพัฒนา

ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับราชการส่วนภูมิภาค ทำให้ดูเหมือนว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีปัญหาทางการบริหารงานมาตั้งแต่เริ่มจัดตั้งทีเดียว

1. ปัญหาทางด้านโครงสร้าง ในทางหลักการแล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นอยู่มีข้าราชการประจำส่วนภูมิภาคจำนวนหนึ่ง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ฯลฯ ทำหน้าที่บริหารท้องถิ่นรูปแบบนี้ โดยเป็นไปตามเจตนาารมณ์ของการผสมผสานทรัพยากรของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเข้ากับส่วนท้องถิ่น แล้วจัดการบริหารทรัพยากรนั้นโดยนักบริหารอาชีพ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในหลักการแล้ว การมีฝ่ายบริหารที่ไม่ได้มาจากประชาชนนับเป็นปัญหาประการสำคัญของท้องถิ่น

2. บุคลากรผู้ปฏิบัติงานประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอ ทั้งนี้เป็นผลจากการที่คนดีมีฝีมือถูกดูดเข้าสู่อะบบราชการของส่วนกลางและภูมิภาคเป็นส่วนใหญ่ อีกประการหนึ่งข้าราชการส่วนจังหวัดยังขาดการฝึกอบรมและศึกษาเพิ่มเติมเฉพาะด้านของปัญหานั้น ๆ และที่สำคัญก็คือบุคลากรบางสาขาที่สำคัญยังไม่เพียงพอ เช่น ตำแหน่งวิศวกรซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีภารกิจทางด้านนี้เพิ่มขึ้นในอนาคต

3. วิธีการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดล่าช้าและบริการประชาชนไม่ทันใจ ด้านหนึ่งเนื่องจากกฎระเบียบต่าง ๆ ที่หน่วยบริหารราชการส่วนกลางกำหนดไว้เคร่งครัดมาก อีกด้านหนึ่งเนื่องจากประสบการณ์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งทำงานเมื่อ "นายสั่ง" หรือทำงานในลักษณะช่อมแซมซึ่งดำเนินการภายหลังเกิดปัญหาแล้ว ลักษณะที่ไม่จำเป็นต้องวางแผนล่วงหน้าหรือการมีระเบียบที่ชัดเจนนี้ทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดล่าช้าไม่ทันสถานการณ์และขาดความคิดริเริ่ม

4. พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมพื้นที่กว่า 90% ของพื้นที่แต่ละจังหวัด อีกประการหนึ่งยังมีลักษณะเป็นชนบทและทุรกันดารซึ่งยากแก่การพัฒนาอยู่แล้วโดยธรรมชาติ ดังนั้น เมื่อมีพื้นที่รับผิดชอบกว้างขวาง มีประชาชนที่ต้องดูแลจำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมายซึ่งท้าทายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องแก้ไข

5. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะเห็นได้ว่าหน้าที่ทางกฎหมายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมากมายและมีลักษณะครอบจักรวาล ซึ่งนับว่ามากเกินไปที่ท้องถิ่นจะทำได้ อีกประการหนึ่งหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความซ้ำซ้อนกับหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค และเมื่อเปรียบเทียบแล้วคุณภาพของงานของท้องถิ่นจะมีคุณภาพต่ำกว่าของภูมิภาค นอกจากนี้ยังพบเห็นได้ก็ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจดำเนินการต่อผู้ละเมิดข้อบัญญัติจังหวัดไว้ต่ำมากทำให้เป็นองค์กรที่มีแต่หน้าที่โดยไม่มีอำนาจซึ่งย่อมนำความล้มเหลวมาสู่อย่างแน่นอน

6. รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้เพื่อการพัฒนาและบริการน้อยมากเมื่อเทียบกับขนาดพื้นที่ จำนวนประชากรหรือภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้เนื่องจากระบบภาษีของประเทศไทยของเราที่จะวางระบบการจัดเก็บรายได้ให้แก่รัฐบาลมากกว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นและเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะอุดหนุนเงินรายได้ให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งหากพิจารณาในประเด็นนี้จะเห็นว่าทำให้ท้องถิ่นขาดอิสระทางการคลังและทางการบริหารเนื่องจากต้องปฏิบัติตามระเบียบของผู้เป็นเจ้าของเงิน

7. การมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนส่วนใหญ่จะมีส่วนร่วมในขั้นตอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดเป็นสำคัญโดยไม่มีส่วนในการติดตามการปฏิบัติงานของสภาจังหวัด อีกประการหนึ่ง การที่อำนาจส่วนใหญ่ตกอยู่กับฝ่ายบริหารที่เป็นข้าราชการประจำ ทำให้ประชาชนไม่มีช่องทางเพื่อการตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ นอกจากนี้เนื่องจากประชาชนในเขตเทศบาลและสุขาภิบาลมีสิทธิเลือกสมาชิกสภาจังหวัดขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทต่อประชาชนในเขตดังกล่าวน้อยมากทำให้การใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดในพื้นที่ดังกล่าวเป็นไปอย่างเบาบาง

แนวความคิดในการปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดและแนวโน้มในอนาคต

ปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจพิจารณาได้ว่าส่วนหนึ่งเป็นปัญหาร่วมของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เช่น ปัญหารายได้และปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกส่วนหนึ่งเป็นปัญหาจำเพาะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเอง เช่น ปัญหาด้านโครงสร้างและปัญหาด้านขนาดของพื้นที่ เป็นต้น อย่างไรก็ตามได้มีผู้เสนอความเห็นที่เป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ในแง่มุมต่าง ๆ เช่น ให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีการปรับปรุงโครงสร้างรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น ทั้งนี้หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวผูกติดกับแนวทางการกระจายอำนาจซึ่งเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลนี้ อาจอธิบายได้ว่าการกระจายอำนาจจากรัฐบาลสู่องค์การบริหารส่วนจังหวัด จะเป็นการแก้ไขปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้โดย

1. กระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เลือกผู้บริหารของตนเอง ทั้งนี้เนื่องจากการที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการส่วนภูมิภาคอื่น ๆ เป็นผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนับเป็นการขัดกับหลักการเบื้องต้นของการปกครองท้องถิ่นที่มีเจตนารมณ์จะให้ประชาชนได้มีโอกาสเลือกผู้บริหารของท้องถิ่นเอง ยิ่งไปกว่านั้น การที่กระแสประชาธิปไตยเป็นกระแสหลักในประชาคมโลกในปัจจุบัน ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องจัดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อประโยชน์ของประชาชนและเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติที่จะดำรงตนในฐานะสมาชิกของโลกนี้ได้

2. กระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เป็นเจ้าของทรัพยากรที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นเอง หลักการนี้เป็นหลักการที่เรียกว่า "สิทธิชุมชน" ซึ่งมีสมมติฐานว่าประชาชนในท้องถิ่นควรจะได้เป็นเจ้าของทรัพยากรที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้น ๆ หรืออย่างน้อยได้มีโอกาสร่วมตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ทรัพยากรที่ว่านี้หมายถึงทรัพยากรการบริหารได้แก่เงินรายได้ของท้องถิ่น บุคลากรที่มีคุณภาพของท้องถิ่นและยังรวมหมายถึงทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ แร่ธาตุ น้ำ เป็นต้น หากพิจารณาในประเด็นนี้แล้วจะเห็นว่าทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งทรัพยากรการบริหารและทรัพยากรธรรมชาติยังคงเป็นของรัฐบาลซึ่งรวมถึงราชการบริหารส่วนภูมิภาคมากกว่าจะเป็นของท้องถิ่น ดังนั้นการกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เป็นเจ้าของทรัพยากรในท้องถิ่น จะก่อให้เกิดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกิดความเข้มแข็งและบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. กระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีโอกาสบริหารทรัพยากรต่าง ๆ มากขึ้น ในปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลและส่วนภูมิภาคในปัจจุบันเป็นผู้จัดระเบียบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยออกกฎหมายระเบียบและหนังสือสั่งการต่าง ๆ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติตามขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเองมีอำนาจในการจัดการบริหารท้องถิ่นตนเองน้อยและอยู่ภายใต้กรอบที่รัฐบาลกำหนดขึ้น ดังนั้น การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ออกกฎหมายระเบียบต่าง ๆ มากขึ้นจะทำให้เกิดความคล่องตัวและเป็นการสร้างบทบาทให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์กรปกครองที่ใกล้ชิดประชาชนได้อย่างเต็มที่

แนวคิดในการแก้ไขปัญหขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยพิจารณาจากกรอบการกระจายอำนาจดังกล่าว เป็นกรอบที่พิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นอกจากนี้แล้วยังมีแนวคิดเสริมเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอีกเพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถพัฒนาตนเองให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ได้แก่

4. ปรับปรุงระบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยการนำหลักวิชาการบริหารเข้ามาใช้เพิ่มขึ้นได้แก่การวางแผนการปฏิบัติงานซึ่งในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีแผนพัฒนาของตนเองทั้งแผน 5 ปี (2535-2539) และแผนประจำปี การวางระบบการใช้เงินงบประมาณแบบแผนงาน PPBS เพื่อให้สอดคล้องกับระบบงานและการประเมินผลโครงการ ซึ่งต้องประเมินผลสำเร็จจากผลกระทบต่อประชาชนแทนที่การประเมินผลสำเร็จจากปริมาณงานตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

5. ปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการส่วนจังหวัด เนื่องจากพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเริ่มมีสภาพเป็นสังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบทและมีงานใหม่ เช่น งานการควบคุมอาคาร งานด้านสิ่งแวดล้อมและงานด้านสาธารณสุข เหล่านี้ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องกำหนดตำแหน่งบุคลากรเพิ่มเติมเพื่อรองรับงานดังกล่าวซึ่งจะต้องมีความรู้ในงานอย่างลึกซึ้ง เช่น งานด้านกฎหมายและการใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ เช่น คอมพิวเตอร์ อันจะทำให้ผลงานที่ได้เป็นงานในเชิงคุณภาพและอาจเทียบเคียงได้กับงานของท้องถิ่นอื่นอีกด้วย

6. การแสวงหาการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยวิธีการให้ประชาชนได้ออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด และมีบทบาทในการติดตามผลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาให้มากขึ้น นอกจากนี้ประชาชนอาจมีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะผู้รับจ้างหรือการให้สัมปทานในการดำเนินกิจการที่เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น การกำจัดขยะ การบริหารตลาดสดและท่าเทียบเรือ เป็นต้น ซึ่งวิธีนี้จะทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยไม่ต้องเพิ่มบุคลากรของตนและยังเป็นการจัดหารายได้อีกทางหนึ่งด้วย

แนวโน้มในอนาคตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

1. จะมีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ขณะเดียวกันข้าราชการส่วนภูมิภาคที่มีตำแหน่งรองจากผู้ว่าราชการจังหวัดจะถอนตัวออกมาแล้วถูกแทนที่โดยข้าราชการส่วนจังหวัด ทั้งนี้ข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่กำกับดูแลในนามของรัฐบาลเช่นเดียวกับที่กระทำต่อเทศบาล

2. ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้นโดยเพิ่มบทบาทในการติดตามผลการปฏิบัติงานทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวจะทำให้มีนักการเมืองท้องถิ่นที่มีคุณภาพมากขึ้นและแวดวงของผู้เกี่ยวข้องกับกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเพิ่มขึ้น
3. พรรคการเมืองระดับชาติจะลงรากหยั่งลงถึงการเมืองในท้องถิ่นทุกรูปแบบและส่งเสริมสิทธิพรรคของตนเข้าเป็นผู้บริหารของท้องถิ่น ผลที่เกิดขึ้นคือจะมีกระแสความตื่นตัวในการปกครองระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ ทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศเข้มแข็งขึ้นอย่างมั่นคง
4. สภาพพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเปลี่ยนจากสังคมชนบทในปัจจุบันเป็นสังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบทและก่อให้เกิดปัญหาใหม่ ๆ เช่น ที่สังคมเมืองประสบอยู่ได้แก่ทางด้านสิ่งแวดล้อม งานด้านสาธารณสุข งานด้านการควบคุมอาคาร เป็นต้น ดังนั้น ข้าราชการส่วนจังหวัดจะมีการปรับบทบาทของตนเพื่อรองรับสภาพสังคมที่เปลี่ยนไปดังกล่าวข้างต้น

สรุปและข้อเสนอแนะ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขั้นพื้นฐานของไทย โดยเหตุที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดลำดับขั้นการพัฒนาของท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือพื้นที่ชนบทให้เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด และหากพื้นที่ใดมีความเจริญขึ้นถึงเกณฑ์ก็จะมีการพัฒนาขึ้นเป็นท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลและเทศบาลตามลำดับ อย่างไรก็ตามขณะที่พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วโดยที่การประกาศเป็นสุขาภิบาลและเทศบาลตามไม่ทัน ดังนั้นภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมากขึ้นมาจนบ่อยครั้งที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถรองรับกับสถานการณ์นั้น ๆ ได้ทันทั่วทั้ง

การพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องพิจารณาในด้านต่าง ๆ อย่างครบถ้วน โดยต้องประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ ที่สำคัญดังนี้

1. การปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารจากประชาชนโดยเร็วเพื่อให้สอดคล้องกับการเติบโตและกระแสประชาธิปไตยและกระแสของประชาคมโลก
2. การพัฒนาบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งนักวิชาชีพ ได้แก่ วิศวกร นักสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันก็ต้องพึงเล็งถึงข้าราชการส่วนจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร ได้แก่ นักการคลัง นักวางแผน เป็นต้น
3. การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดในทุกลำดับขั้น ทั้งนี้ข้อเท็จจริงปรากฏอย่างชัดเจนว่าการดำรงอยู่ของท้องถิ่นรูปแบบใด ๆ จะต้องแสวงหาการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นและเข้าร่วมพัฒนาเพื่อตนเองด้วย
4. จะต้องนำการบริหารแผนใหม่เข้ามาใช้ในการปฏิบัติงาน เช่น ระบบสำนักงานอัตโนมัติ (Office Automation) การใช้แผนเป็นตัวชี้หน้าเป้าหมายการบริหาร การใช้ระบบงบประมาณแบบ PPBS และการประเมินผลการปฏิบัติงานในเชิงคุณภาพที่คำนึงถึง Outcome ประกอบรวมกับ Output
5. ที่สำคัญที่สุดคือรัฐบาลต้องกำหนดถึงการแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนและมีการประสานกัน ขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงอำนาจอิสระของท้องถิ่นด้วย

การพัฒนาาระบบประชาธิปไตย

รศ.ดร.ลิขิต อีร์เวคิน

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

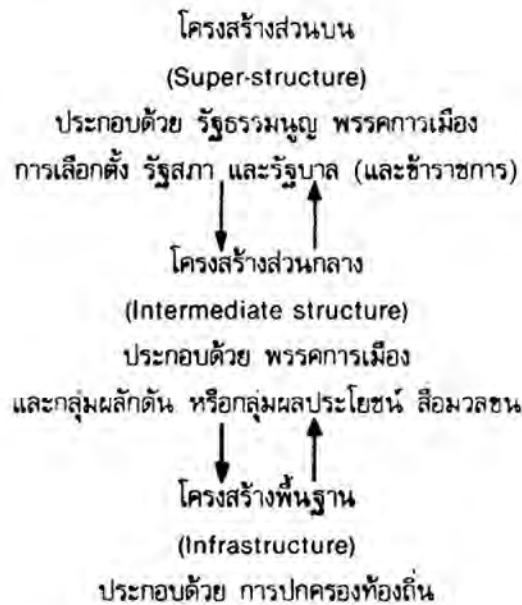
ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยมาตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ซึ่งนับเวลาได้เกือบหกทศวรรษ แต่ก็ปรากฏว่าระบอบประชาธิปไตยได้ประสบปัญหาต่าง ๆ มีลักษณะล้มลุกคลุกคลานมีการถูกระงับใช้ชะงักงันโดยการปฏิวัติรัฐประหารหลายครั้ง จนผลสุดท้ายก็มีเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยครั้งสำคัญคือ การลุกฮือของประชาชนเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 จนมาถึงยุคประชาธิปไตยครึ่งใบในสมัย พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ และประชาธิปไตยที่เกือบจะเต็มใบในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ แต่ก็เป็นเรื่องที่น่าผิดหวังยิ่งเนื่องจากมีปัญหาเรื่องการใช้อำนาจอย่างเกินขอบเขตของรัฐมนตรี การผ่านโครงการใหญ่ ๆ มากมายเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นปัญหาที่ใหญ่หลวง การแทรกแซงระบบราชการประจำโดยข้าราชการการเมือง จนเกิดการเสียชีวิตและกำลังใจในหมู่ข้าราชการประจำ กรณีของกรมตำรวจ ซึ่งมีการเปลี่ยนมติดการแต่งตั้งโยกย้ายทั้ง ๆ ที่ผ่านคณะรัฐมนตรีไปแล้วเมื่อเดือนกันยายน 2533 เป็นกรณีตัวอย่างที่เห็นเด่นชัดที่สุด นอกจากนี้ข้าราชการซึ่งเป็นสถาบันเก่าแก่มากำลังเผชิญกับการคุกคามของการแปรเปลี่ยนทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดสภาพการตกต่ำของฐานะของข้าราชการ จนมีการกล่าวว่าเป็นคนจนใหม่ และสถานะจากคักดินามาสู่ยาก

ที่น่าเป็นห่วงมากที่สุดคือ ท่ามกลางความพลวัตทางธุรกิจ จนเกิดเศรษฐกิจใหม่ขึ้นมากมายนั้น ช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนกลับมากขึ้น นอกจากนี้ชนบทยังไม่ได้รับการเหลียวแลเท่าที่ควร มีการขายที่นาทำกินเนื่องจากราคาที่ดินถีบตัวสูงขึ้น ทำให้เกิดชาวนาไร้ที่ทำกินมากขึ้น ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงยิ่ง โดยเฉพาะถ้าจะมองในแง่ปัญหาระยะยาว

ประเด็นสำคัญคือ การวิเคราะห์ปัญหาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย จำเป็นที่จะต้องมีการมองในการมองภาพทั้งในแง่ภาพรวม คือ มหภาค (macro-level) และจุดเฉพาะคือ จุลภาพ (micro-level) โดยต้องมีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมคือ สถานการณ์การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม

กรอบมหภาคที่จะใช้ในการวิเคราะห์การเมืองระบอบประชาธิปไตยนั้น มองได้จากการแบ่งโครงสร้างการเมืองออกเป็นสามระดับคือ โครงสร้างส่วนบนซึ่งเป็นโครงสร้างการเมืองการบริหารหรือกลไกการเมืองและกลไกรัฐอันประกอบด้วย รัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง การเลือกตั้ง รัฐสภา รัฐบาล (และระบบราชการ) ซึ่งกลไกการเมืองและกลไกรัฐดังกล่าว ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินเพื่อคนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นเจ้าของประเทศในฐานะตัวแทน คนส่วนใหญ่ของประเทศนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นฐานสำคัญ จึงต้องมีการเน้นการพัฒนาโครงสร้างและกระบวนการปกครองตนเอง โดยเฉพาะในชนบทที่เรียกว่า การปกครองท้องถิ่น เพราะนี่คือกุญแจสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเปรียบเสมือนฐานรากของอาคารประชาธิปไตยในระดับชาติ โครงสร้างส่วนนี้จัดเป็นโครงสร้างพื้นฐาน

เพื่อที่จะให้ระบอบประชาธิปไตยได้ผล จำเป็นต้องมีการเชื่อมระหว่างโครงสร้างส่วนบนกับโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้กระบวนการเป็นรูปแบบที่ครบวงจร กลไกที่เป็นตัวเชื่อมก็คือ พรรคการเมือง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างส่วนบน ดังนั้น พรรคการเมืองจึงทำหน้าที่สองประการ กล่าวคือ ทำหน้าที่ในฐานะสถาบันสำคัญในโครงสร้างส่วนบน และโครงสร้างส่วนกลางในแง่ตัวเชื่อมในลักษณะเครือข่ายของสาขาพรรคในต่างจังหวัดและชนบท ซึ่งในระบบสังคมนิยม พรรคและสาขามีบทบาทสำคัญยิ่ง แต่ในระบอบประชาธิปไตย กลไกที่ทำหน้าที่เชื่อมระหว่างโครงสร้างส่วนบนและโครงสร้างพื้นฐานยังมีกลุ่มผลักดัน (pressure group) หรือกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) และสื่อมวลชน (mass media) ซึ่งถ้าจะเขียนเป็นผังจะเห็นความสัมพันธ์ดังนี้ คือ



นอกจากโครงสร้างใหญ่ ๆ ซึ่งเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ยังต้องมีการโยงสภาวะทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม มาประกอบการวิเคราะห์ปัญหา เพื่อจะได้ตระหนักถึงตัวแปรสำคัญที่นำไปสู่อุปสรรคการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในประเทศไทย และเพื่อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาต่อไป

โครงสร้างพื้นฐาน : การปกครองท้องถิ่นฐานรากประชาธิปไตย

ในส่วนของโครงสร้างพื้นฐานซึ่งได้แก่การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่ในภูมิภาคและชนบท ซึ่งยังได้รับความเอาใจใส่ในน้อยมาก เพราะส่วนใหญ่จะเพ่งความสนใจไปสู่โครงสร้างส่วนบนซึ่งได้แก่ รัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง การเลือกตั้งสภาและรัฐบาล

ถ้าจะให้การพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยดำเนินไปด้วยดี ควรเร่งการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นเพราะเป็นฐานรากสำคัญทางการเมืองเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง ปัญหาของการขาดการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นนั้นมีหลายประการ เพื่อที่จะให้เห็นภาพรวมและปัญหา รวมทั้งการเสนอแนะหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญคือ ตำบล จะขอวิเคราะห์ปัญหาพร้อมทั้งนำข้อเสนอมาขยายเพื่อความกระจ่าง

รวมอำนาจ การแบ่งอำนาจและการกระจายอำนาจ (Centralization, Deconcentration and Decentralization of Power)

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยแบ่งออกเป็นสามส่วนคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ส่วนกลางคือการรวมอำนาจ ส่วนภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจ และส่วนท้องถิ่นนั้นตามทฤษฎีคือการกระจายอำนาจ รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะสามส่วนนี้มีอยู่ในหลายประเทศ แต่บางประเทศ เช่น อังกฤษ มีการแบ่งส่วนเป็นส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ไม่มีส่วนภูมิภาค

การแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นสามส่วน ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นนั้นแม้จะมีส่วนคล้ายกัน ในรูปแบบ คือ แบ่งออกเป็นสามส่วน แต่ความเข้มข้นของแต่ละส่วนย่อมจะนำไปสู่ผลที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ถ้าหากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความเข้มข้นมาก ส่วนท้องถิ่นก็อาจมีลักษณะอ่อน ซึ่งทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับประวัติความเป็นมาของประเทศนั้น ๆ โดยเฉพาะวิวัฒนาการกระบวนการสร้างชาติและการพัฒนาการเมือง

สำหรับประเทศไทยนั้น ประวัติกระบวนการสร้างชาติเกิดในลักษณะลบ คือ เป็นการได้ตอบต่อการคุกคามของลัทธิล่าอาณานิคม ในสภาพที่รัฐชาติยังไม่บรรลุ จึงเกิดความจำเป็นและเจตจำนงในการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง เพื่อให้อำนาจของรัฐบาลกลางสามารถจะปกครองหัวเมืองได้ ในกระบวนการดังกล่าวย่อมนำไปสู่การทำลายหรือบั่นทอนผู้นำท้องถิ่นโดยเฉพาะดินแดนที่เป็นประเทศราชของสยาม ขณะเดียวกันความพยายามในการสร้างรัฐชาติไทย โดยรวมศูนย์การศึกษาซึ่งมีผลโดยตรงในกระบวนการกล่อมเกลาริษฎ์ทางสังคมและการเมือง เพื่อการสร้างชาติที่มีประเพณีวัฒนธรรม ความสำนึกอันเดียวกันก็ได้ดำเนินการควบคู่ไปกับการรวมศูนย์อำนาจ ความกลัวการแบ่งแยกดินแดนและความกลัวการกล่าวอ้างของมหาอำนาจตะวันตกว่าดินแดนนั้นไม่ใช่ประเทศไทย ทำให้ผู้นำประเทศไทยมีความรู้สึกไวต่อการแยกดินแดน เรื่องบูรณภาพของดินแดนและความมั่นคงของชาติ (อำนาจรัฐบาลกลาง) เป็นเรื่องที่ตั้งอยู่ในอันดับความสำคัญสูงสุด

ในช่วงของการต่อสู้กับลัทธิล่าอาณานิคมและการพยายามสร้างบูรณภาพในชาติด้วยการรวมอำนาจนั้น ได้นำไปสู่ความเจริญของกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานของรัฐบาลกลางและการแผ่ขยายสาขาและแขนงของอำนาจรัฐบาลกลางในลักษณะการแบ่งอำนาจ แต่การแบ่งอำนาจในระบบบริหารของไทยนั้น มิได้เป็นการแบ่งอำนาจอย่างจริงจัง รัฐบาลกลางยังคงไว้ซึ่งอำนาจอย่างเต็มที่ในการวางนโยบายใหญ่ ๆ และการตัดสินใจสั่งการ ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากส่วนกลาง และมีได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับท้องถิ่น จึงทำทุกอย่างเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของกรุงเทพฯ ปัญหาเรื่องการรวมอำนาจและการแบ่งอำนาจจึงเป็นปัญหาที่มีความเป็นมาของวิวัฒนาการในประวัติศาสตร์ และผลจากการ “หวง” อำนาจย่อมมีผลกระทบต่อกระจายอำนาจหรือการปกครองท้องถิ่น

การกระจายอำนาจคือ การมอบอำนาจการปกครองให้คนในท้องถิ่นโดยมีอิสระในการปกครองตนเอง มีอำนาจในการบริหารท้องถิ่น มีงบประมาณของตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เนื่องจากการรวมอำนาจอย่างเกินขนาดและการเติบโตของสถาบัน-การรวมอำนาจ ซึ่งได้แก่ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงอื่น ๆ ทำให้การกระจายอำนาจดำเนินไปได้อย่างไม่สมบูรณ์ด้วยเหตุผลจากการขวางกั้นจากรัฐบาลกลางในรูปของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และด้วยความไร้สำนึกและความพร้อมเพรียงจากท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากการขาดโอกาสฝึกฝนเรียนรู้การปกครองตนเอง อันเป็นผลมาจากกระบวนการสร้างรัฐชาติตามที่ได้กล่าวมา

ปัญหาชั้กเคเยื่อ ระหว่างการแบ่งอำนาจและการกระจายอำนาจ ในลักษณะปกครองตนเองอย่างแท้จริง

การเรียกร้องและการให้เหตุผลในความจำเป็นของการกระจายอำนาจ ทั้งในแง่เป็นฐานของการพัฒนาการเมืองและในแง่ของคามยุติธรรม ในแง่ของปรัชญา ได้ทำให้เกิดการคิดถึงการกระจายอำนาจ ความคิดเรื่องการกระจายอำนาจนี้มีได้จำกัดเฉพาะผู้ที่เป็นนักวิชาการ แต่แม้เจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทยเองก็เสนอความคิดดังกล่าว แต่มีปัญหาใหญ่อยู่ 3 ปัญหา ซึ่งจะขอขยายความดังนี้

ก. การมองปัญหาผิดประเด็น

มีคนจำนวนมากพูดถึงการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น แต่กลับสรุปลงโดยมุ่งจุดสนใจและการแก้ไขไปสู่การแบ่งอำนาจ ตัวอย่างเช่น การพูดถึงการให้อำนาจในการจัดงบประมาณให้อิสระมากขึ้นแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด การวางแผนจังหวัด การให้นายอำเภอมีอิสระมากขึ้น โดยลืมนึกไปว่า หน่วยงานเหล่านี้คือการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นแขนงของส่วนกลาง และเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ก็มีใช้คนในท้องถิ่น ความเข้าใจความต้องการของท้องถิ่นจะมีขนาดโตยังเป็นคำถามอยู่ การที่มองประเด็นไปที่การขยายอำนาจและความอิสระของการปกครองส่วนภูมิภาคคงมีสมมติฐานมาจากปัญหาชั้กเคเยื่อระหว่างการแบ่งอำนาจ (deconcentration of power) และการกระจายอำนาจ (decentralization of power) อย่างแท้จริง ในขณะที่มอบอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ (devolution of power) ข้อเท็จจริงที่ว่เกิดปัญหาชั้กเคเยื่อขึ้นนั้น น่าจะแปลความได้ว่าแท้จริง ผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทยคงยังไม่มั่นใจที่จะปล่อยอำนาจให้ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ดังนั้น ทางออกก็คือ ขยายความอิสระในแขนงและคิดว่านั่นเป็นทางออกที่ดีที่สุด ดังนั้น ปัญหาที่จะต้องคำนึงถึงเมื่อมีการพูดถึงการกระจายอำนาจก็คือ เรื่องการขยายอำนาจและความอิสระให้กับการปกครองส่วนภูมิภาค หรือการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองอย่างแท้จริง ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่ต้องแยกแยะอย่างเด่นชัด จะปนเปมาเอาว่า การให้ความอิสระแก่การปกครองส่วนภูมิภาคมากขึ้นก็คือ การปกครองท้องถิ่นเป็นความเข้าใจที่ไขว่ไขว

ข. การเริ่มต้นจากหน่วยที่ไม่เหมาะสม

เราต้องยอมรับว่า ปัญหาของประเทศไทยทุกวันนี้อยู่ที่การเน้นน้ำหนักที่เมืองหลวงและกิจกรรมระดับชาติ เลยละเลยหน่วยเล็กคือชนบท โดยเฉพาะหน่วยย่อยสุด คือ หมู่บ้านและตำบลจนทำให้การพัฒนาต่าง ๆ เกิดขึ้นในลักษณะหัวโตตัวลีบ ดังนั้น ถ้าจะเริ่มการพัฒนารากฐานประชาธิปไตยและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในลักษณะพื้นฐาน เราต้องเริ่มต้นที่จุดย่อยคือที่หมู่บ้าน และโดยเฉพาะตำบล ทั้งนี้เนื่องจากว่าหมู่บ้านและโดยเฉพาะตำบลเป็นเหมือนเซลล์สำคัญขององค์การของเมืองของไทย ถ้าเซลล์ไม่แข็งแรง ระบบทั้งหมดก็พลอยอ่อนแอไปด้วย โดยเหตุนี้ การเน้นการพัฒนาการปกครองตนเองและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับต่ำสุดเป็นการสร้างฐาน (substructure) สำหรับการรองรับการพัฒนาในระดับโครงสร้างส่วนบน มิฉะนั้นก็จะกลับไปสู่ลักษณะบ้านสวยแต่โครงรุกรากอ่อนอาคารก็ย่อมจะทรุดและแตกกร้าวหรือพังทะลายลงมา เมื่อเป็นเช่นนี้การพูดถึงการกระจายอำนาจจึงไม่ควรเสนอความคิดในลักษณะที่เน้นที่หน่วยกลาง กล่าวคือ บางท่านเสนอให้มีการเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรวมหลายจังหวัดแล้วเลือกผู้ว่าเขตหรือภาคทำนองนั้น ปัญหาที่ต้องเข้าใจให้กระจ่างชัด จังหวัดเปรียบเสมือนส่วนกลางของร่างกาย ซึ่งย่อมสำคัญและจำเป็นที่ต้องมีการพัฒนา แต่เนื่องจากทรัพยากรจำกัด ถ้าจะเลือกการพัฒนาที่ถูกต้อง ต้องเริ่มที่ฐานดังกล่าวมาแล้ว การเน้นการให้อิสระแก่จังหวัดเป็นการข้ามขั้นตอน คือ วิ่งก่อนหัดเดิน ซึ่งเป็นอีกจุดหนึ่งที่ต้องคำนึงถึง

ค. การผสมผสานความเป็นจริงกับหลักการ

การเปลี่ยนแปลงอันใดก็ตามที่มีใช่การปฏิบัติซึ่งถอนรากถอนโคน ย่อมต้องดำเนินการในสภาพแวดล้อม ซึ่งมีอยู่ดั้งเดิม การวางนโยบายหรือเสนอแนะแนวทางโดยต้นทุ้งย่อมไม่เกิดผลสำเร็จในทางปฏิบัติ ตัวอย่างที่เกี่ยวกับเรื่องการกระจายอำนาจก็คือ กระทรวงมหาดไทยมีอายุมากพอ ๆ กับอายุชัชของการรวมรัฐชาติ หน่วยงานต่าง ๆ มีมากมาย โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ในการปกครองส่วนภูมิภาคเจ้าหน้าที่เหล่านี้ยังมาจากกระทรวง ทบวง กรมอื่นนอกเหนือ กระทรวงมหาดไทยด้วย ดังนั้นจะเลิกล้มการปกครองส่วนภูมิภาคทั้งหมด เลิกมีผู้ว่าราชการจังหวัด เลิกมีนายอำเภอ เลิกระบบอื่น ๆ ทั้งหมดจะทำได้ก็โดยปฏิวัติพลิกแผ่นดิน และแม้จะปฏิวัติพลิกแผ่นดินก็ยังคงต้องอาศัยบุคลากรเดิม เพราะบุคคลเหล่านี้มีความรู้และวิทยาการในด้านการบริหาร ดังนั้น ในสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลง ย่อมทำได้ด้วยการปฏิรูปเท่านั้น ซึ่งหมายความว่า ต้องนำข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่มาประกอบการพิจารณาดังนั้น ข้อเสนอเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการภาค หรือการจัดรูปแบบการปกครองใหม่ระดับอำเภอโดยมองข้ามนายอำเภอเดิมย่อม เป็นการมองปัญหาไม่ถ้วนถี่ การปฏิรูปการปกครองโดยการให้เกิดการกระจายอำนาจในระดับท้องถิ่นนั้น จะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงดังกล่าว และต้องหาวิธีการที่จะผสมผสานหลักการให้เข้ากับข้อเท็จจริง โดยมีให้เกิดการกระเทือน โครงสร้างอย่างรุนแรงทั้งระบบ เพราะถ้าเป็นเช่นนั้น ย่อมจะถูกต่อต้านและจะประสบอุปสรรคอย่างมหันต์

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน : ปัญหาและความเหมาะสม

การปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน กล่าวได้อย่างหลวม ๆ ว่ามีอยู่ 5.5 แบบ ซึ่งรวมทั้งสภาตำบล แต่เนื่องจากสภาตำบลไม่มีลักษณะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น ถ้าจะว่ากันอย่างเคร่งครัด สภาตำบลมิใช่รูปแบบการปกครองท้องถิ่น อย่างสมบูรณ์แบบ

การปกครองท้องถิ่นมี 5.5 รูปแบบ คือ

1. เทศบาล (นคร เมือง ตำบล)
2. สุขาภิบาล
3. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
4. กรุงเทพมหานคร
5. การปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ "เมืองพัทยา"
- 5.5 สภาตำบล

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วนั้น มีข้อไม่สมบูรณ์ต่าง ๆ ได้มีผู้วิเคราะห์กันแล้วสรุปได้หัวข้อใหญ่ ๆ ดังนี้คือ

1. รูปแบบการปกครองตนเองดังกล่าวมีปัญหาเรื่องความมีอิสระในการปกครองตนเอง นอกจากเทศบาลแล้ว สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด มักจะถูกควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของการปกครองส่วนภูมิภาค แม้จะมีการเลือกตั้งสมาชิกในบางส่วน แต่เนื่องจากการขาดประสบการณ์และขาดการยืนยันในสิทธิการปกครองตนเอง และเนื่องจากวัฒนธรรมและมรดกตกทอดของการปกครองแบบเจ้าขุนมูลนาย ทำให้การปกครองท้องถิ่นดังกล่าวอยู่ในสภาพเลี้ยงไม่ไต่ต้องคอยมีพี่เลี้ยง

2. บ่อยครั้งการปกครองตนเองถูกขัดจังหวะ เพราะการเปลี่ยนแปลงในการเมืองระดับชาติ บางครั้งหลังการปฏิวัติ คณะเทศมนตรีก็จะมาจากการแต่งตั้ง และจะมีเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคเข้าไปเกี่ยวข้อง กทม. เองก็อยู่ในสภาพ

ดังกล่าว เดี่ยวเลือกตั้ง เดี่ยวแต่งตั้ง หากความแน่นอนไม่ได้ ดังนั้นจะเห็นชัดว่าชะตากรรมของการปกครองท้องถิ่นขึ้นอยู่กับสภาวะและสภาพการณ์ของการเมืองระดับชาติ ความมั่นคงของการเมืองระดับบนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความต่อเนื่องของการปกครองระดับล่าง

3. มีปัญหาเรื่องงบประมาณ องค์การการปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่มีงบประมาณไม่พอและโอกาสของการพึ่งตนเองก็มีน้อย ผลสุดท้ายต้องพึ่งงบประมาณจากส่วนกลาง ซึ่งทำให้ส่วนกลางมีอำนาจในการกำหนดแผนนโยบาย กลายเป็นว่าการสั่งให้ท้องถิ่นทำตามนโยบายที่กำหนดมาในระดับชาติ แทนที่จะเป็นความต้องการของท้องถิ่นเอง

4. เจ้าหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นมีเกียรติและศักดิ์ศรีน้อยกว่าเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการของส่วนกลาง ดังนั้น คนดีมีฝีมือจึงไม่ทำงานรับใช้หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเกิดความเหลื่อมล้ำในด้านคุณภาพ และความรู้ทางวิชาการที่สำคัญ ๆ และเนื่องจากกรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางทุกอย่างรวมทั้งความก้าวหน้า คนท้องถิ่นที่มีความสามารถจะไม่กลับไปทำประโยชน์ให้ท้องถิ่น แต่จะย้ายเข้าไปอยู่ในเมืองหลวงที่อื่นที่เจริญกว่า

5. คนในท้องถิ่นมีความสับสนและไม่ค่อยให้ความเชื่อถือกับหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีเจ้าหน้าที่จากส่วนภูมิภาคเข้าไปมีบทบาทสำคัญด้วย จนเกิดสับสนไม่เข้าใจ นอกจากนั้นเนื่องจากงบประมาณ ซัดความสามารถและขอบข่ายของงานจำกัด คนทั่วไปจึงไม่ได้ให้ความสนใจหรือให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่น เพราะไม่มีอะไรเด่น ๆ ให้เห็นเท่ากับกิจกรรมของเจ้าหน้าที่ของข้าราชการส่วนภูมิภาค

6. ความตื่นตัวของประชาชนในเรื่องการปกครองตนเองถูกกีดขวางและบั่นทอนโดยความมั่นคงของการเมืองระดับชาติ การอ้างถึงการปกครองแบบประชาธิปไตย ย่อมจะไร้ความหมาย ถ้าการเมืองระดับชาติอยู่ในลักษณะร่อแร่ไม่ถาวรมั่นคง ความรู้สึกศรัทธาในการปกครองตนเองระดับท้องถิ่นก็ย่อมจะไม่เกิดขึ้น

7. บางครั้ง การปกครองท้องถิ่นกลายเป็นเวทีหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกต้องเป็นการสร้างอิทธิพลทางการเมืองของกลุ่ม และกลายเป็นที่สนองผลประโยชน์ให้แก่เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคที่เข้าไปมีบทบาทในหน่วยงานนั้น ๆ ในแง่ผลประโยชน์ทางการเงิน ความดีความชอบทางราชการ ฯลฯ

โครงสร้างการบริหารราชการในจังหวัด

นักวิชาการหลายคนกล่าวว่า ความล้มเหลวหรือชุลลู่หลักของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยของไทย เกิดจากการขาดฐานรากสำคัญ คือ การกระจายอำนาจให้มีการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง มีข้อเสนอให้มีการกระจายอำนาจที่สำคัญคือ การยกสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคล เพื่อจะทำให้สภาตำบลซึ่งมีอยู่กว่าหกพันตำบล เป็นการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ ข้อเสนออีกข้อหนึ่งคือ การให้มีการเลือกตั้งผู้ว่ามลรัฐของสหรัฐอเมริกา ล่าสุดกระทรวงมหาดไทยเสนอให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แทนผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งสวมหมวกสองใบคือ ในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาค และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่น

การเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ จะหยิบเฉพาะเรื่องเฉพาะประเด็นมากกล่าวไม่ได้ จะต้องดูบริบทของระบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินไทยมีภาคในมหภาคเป็นฐาน มิฉะนั้นจะหลงประเด็น

ระบบการบริหารราชการแผ่นดินของเราแบ่งเป็น ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น คล้ายของฝรั่งเศส ส่วนของอังกฤษมีแต่ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ไม่มีส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนกลางคือรัฐบาลกลางและกระทรวงต่าง ๆ เป็นการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization of Power) ส่วนภูมิภาคคือหน่วยราชการและบุคลากรที่แผ่ขยายออกไปครอบคลุมการบริหารราชการส่วนที่อยู่นอก กทม. โดยมีจังหวัดเป็นหน่วยหลัก ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ สรรพสามิตจังหวัด สรรพสามิตอำเภอ พาณิชยจังหวัด พาณิชยอำเภอ ฯลฯ ล้วนแต่แต่งตั้งจากส่วนกลาง ทำหน้าที่บริหารราชการในระดับจังหวัด และระดับ อำเภอ เป็นหูเป็นตาแทนส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นการแบ่งอำนาจ (Deconcentration of Power) ส่วนการปกครอง ท้องถิ่นนั้นมียุทธศาสตร์หลายรูปแบบ ในจังหวัดหนึ่ง ๆ จะมีเทศบาลซึ่งแบ่งเป็นสามประเภทคือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล นอกจากนี้ก็มีสุขาภิบาล เขตที่อยู่นอกการปกครองของเทศบาลและสุขาภิบาลคือ องค์การบริหารส่วน จังหวัด นอกจากนี้ยังมีสภาตำบลซึ่งซ่อนอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นั่นคือการปกครองส่วนท้องถิ่นใน จังหวัด กทม. และพัทยา ก็มีการปกครองท้องถิ่นที่ต่างออกไป คือ กทม. มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต ส่วนพัทยาเป็นรูปแบบพิเศษที่เรียกว่า City Manager

จะเห็นได้ว่า ในจังหวัดหนึ่ง ๆ จะมีการบริหาร 2 ระดับทับกันอยู่ คือ การปกครองส่วนภูมิภาค และส่วน ท้องถิ่น ถ้าจะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ก็แปลว่าต้องเปลี่ยนการบริหารราชการแผ่นดินมาเป็นแบบอังกฤษ คือ ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ถ้าจะมองในแง่ความเป็นไปได้ น่าจะให้มีการคงรูปแบบเดิมไว้แต่เปลี่ยนหน้าที่ของ การปกครองส่วนภูมิภาคให้ทำหน้าที่ประสานงานในระดับสูง วางหลักและแผนใหญ่ ๆ เพื่อให้การพัฒนาของจังหวัด สอดคล้องกับแผนระดับชาติ ส่วนการบริหารจังหวัด ก็ให้อยู่ในหน้าที่ของท้องถิ่น โดยมีโครงสร้างดังนี้คือ

ในระดับการปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัด ให้เหลือเฉพาะเทศบาลและเปลี่ยนสภาตำบลให้เป็นองค์การ บริหารส่วนตำบล มีสภาและฝ่ายบริหารและให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อเป็นรูปแบบการปกครอง ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะสลายตัวโดยอัตโนมัติ ยกเลิกสุขาภิบาล ดังนั้นในจังหวัดหนึ่ง ๆ ก็จะมีเทศบาล อาจจะมีเทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนการบริหาร ส่วนภูมิภาคให้ทำหน้าที่ช่วยเหลือทางเทคนิค หรือโครงการระดับชาติข้ามจังหวัด โดยมีคณะกรรมการที่ปรึกษา ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด กรรมการที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัดอันใหม่นี้ ประกอบด้วย กรรมการจังหวัดเดิมบวกกับสมาชิกที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยปกครองท้องถิ่นคือ นายกเทศมนตรี เทศมนตรี และตัวแทนฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหนึ่ง นอกจากนี้ก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิก กรรมการ 8-12 คน คณะกรรมการที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะประกอบด้วย กรรมการจังหวัด สมาชิกบางส่วน จากหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น และสมาชิกจากการเลือกตั้ง ซึ่งทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและประสานงานในการ พัฒนาจังหวัด ผลก็คือ การบริหารจังหวัดจะมีสองส่วนคือ จะมีคณะกรรมการที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่า ราชการจังหวัด ดูแลการบริหารจังหวัดในส่วนภูมิภาค ส่วนการปกครองท้องถิ่นก็อยู่ภายใต้เทศบาลและองค์การ บริหารส่วนตำบล ในส่วนของอำเภอ ก็ให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษานายอำเภอในรูปแบบเดียวกับคณะกรรมการที่ ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด

การกระจายอำนาจไปสู่ระดับตำบล

พิจารณาจากเหตุผลต่าง ๆ รอบด้าน โดยเฉพาะความเป็นจริงทางการเมืองและความเป็นไปได้ นโยบาย การกระจายอำนาจที่จะให้ได้ผลระยะยาวในลักษณะที่เป็นรากแก้วของการพัฒนาระบบประชาธิปไตยและเพื่อการ พัฒนาชุมชนนั้นก็คือ องค์การบริหารส่วนตำบล

เหตุผลที่ตำบลเป็นหน่วยการส่งเสริมการกระจายอำนาจก็เพราะ

1. ตำบลครอบคลุมตำบล ซึ่งเป็นหน่วยพื้นฐาน ไม่ใหญ่เกินไป และไม่เล็กเกินไป เช่น ในกรณีหมู่บ้าน ที่สำคัญคือ ตำบลเป็นหน่วยที่จัดอยู่ในเขตชนบท ซึ่งตรงกันข้ามกับอำเภอ ซึ่งเป็นเขตชุมชนการพัฒนาให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะเป็นการกระจายอำนาจไปสู่ประชาคมการเมืองชั้นพื้นฐาน

2. ตำบลในปัจจุบันแม้จากประสบการณ์ของการบริหาร เงินผัน ก.ส.ช. ฯลฯ จะมีข้อบกพร่องและการสูญเสียทรัพยากรรวมทั้งการโกงกินอยู่บ้าง แต่ผลในทางการเมืองนั้นมีไม่น้อย กล่าวคือทำให้เกิดความตื่นตัวในการเมือง การตื่นตัวในเรื่องสิทธิและข้อสำคัญจิตสำนึกในแง่ความสำคัญและบทบาททางการเมืองในระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปในทางบวก ดังนั้น กล่าวได้ว่าสภาตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีศักยภาพสูงต่อการพัฒนาในอนาคต

3. การพัฒนาตำบลให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง เป็นจุดเริ่มต้นที่ดี ทั้งนี้เพราะเป็นหน่วยพื้นฐานดังกล่าวมาแล้ว และข้อสำคัญเป็นหน่วยที่น่าจะดูแลให้เป็นไปตามแนวทิศทางการวางไว้ได้ง่าย การพัฒนาตำบล ถ้าทำได้สำเร็จ จะเป็นการปฏิวัติการพัฒนาการเมืองไทยในแง่ที่ว่าเดิมการพัฒนาประชาธิปไตยทำจากส่วนบนระดับชาติ ทำให้ขาดพื้นฐาน ส่วนการพัฒนาตำบลเป็นการพัฒนาจากโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งจะพื้นฐานเสริมความจำเป็นของโครงสร้างส่วนบน

4. องค์การบริหารส่วนตำบล จะเป็นบันไดไปสู่การปกครองท้องถิ่นรูปอื่น กล่าวคือ เมื่อตำบลได้พัฒนาไปตามเป้าหมายและประสบผลสำเร็จก็ย่อมเป็นการปูทางไปสู่การปกครองท้องถิ่นในรูปอื่น เช่น เทศบาล ดังนั้นจึงเท่ากับเป็นการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงด้วย

จุดที่จะเน้นก็คือ การพัฒนาระบบการปกครองระบบประชาธิปไตยจำเป็นต้องพัฒนาโครงสร้างส่วนล่าง คือ โครงสร้างพื้นฐานซึ่งเกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่คือการปกครองตนเองที่เรียกว่าการปกครองท้องถิ่น เพื่อจะได้เป็นฐานในการพัฒนาโครงสร้างส่วนบนอันได้แก่ รัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง การเลือกตั้ง สภา และรัฐบาล

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น

วิจิตร วิชัยสาร

ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน

รัฐแต่ละรัฐจะมืองค์ประกอบพื้นฐานที่แสดงถึงความเป็นรัฐอยู่ 4 ประการ คือ ดินแดน ประชากร อำนาจอธิปไตย และรัฐบาล ซึ่งการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบเหล่านี้จะเป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชนที่รัฐนั้น ๆ ยึดถืออยู่ ที่สำคัญได้แก่รัฐธรรมนูญ และกฎหมายปกครอง ในกรณีกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระเบียบการปกครองรัฐในทางการเมือง ซึ่งได้แก่โครงสร้างของสถาบันการเมืองในรัฐ และการได้มาและการใช้อำนาจอธิปไตยของสถาบันการเมือง ตลอดจนพันธะผูกพันที่มีต่อประชาชน ในขณะที่กฎหมายปกครองจะเป็นกฎหมายที่จัดระเบียบการปกครองรัฐในทางปกครอง ซึ่งกฎหมายปกครองที่เป็นพื้นฐานสำคัญคือกฎหมายที่จัดระเบียบบริหารราชการของรัฐนั้น ๆ

จุดประสงค์ของการจัดระเบียบบริหารราชการก็คือ การจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองของรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองต่าง ๆ เหล่านี้ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะมีผลต่อการทำงานของกลไกการบริหารงานของรัฐทุกส่วนในอาณาเขตของรัฐนั้น หากการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของรัฐใดเป็นไปอย่างไม่เหมาะสมต่อสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแล้วก็จะก่อให้เกิดความวุ่นวายในรัฐได้โดยง่าย ยกตัวอย่างเช่น หากประเทศสหรัฐอเมริกา เปลี่ยนมาจัดระเบียบบริหารราชการแบบรวมอำนาจ มลรัฐแต่ละแห่งอาจจะไม่ยอม เพราะสหรัฐอเมริกาเป็นสหพันธรัฐที่เกิดขึ้นได้ก็ด้วยการรวมตัวของมลรัฐต่าง ๆ ในขณะที่บางประเทศ หากไม่สามารถรักษาการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางไว้ได้ก็จะนำไปสู่การแยกตัวออกของดินแดนต่าง ๆ ในรัฐ ดังเช่นสภาพที่เกิดขึ้นกับประเทศสหภาพโซเวียต เป็นต้น แต่ไม่ว่าการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของแต่ละรัฐจะมีลักษณะต่างกันอย่างไรก็ตาม เจเนอรัลที่เหมือนกันประการหนึ่งก็คือ ทุกรัฐต่างก็มุ่งหวังให้รัฐบาลกลางมีอำนาจควบคุมหน่วยการปกครองของรัฐทุกหน่วยในประเทศอย่างเป็นทางการ ไม่ว่าจะเป็นเอกภาพ ไม่ว่าจะหน่วยการปกครองนั้นจะอยู่ในดินแดนที่ห่างไกลเพียงไรหรือมีความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนามากน้อยเพียงไรก็ตาม การใช้อำนาจควบคุมนี้ อาจเกิดขึ้นได้จากการใช้กำลังบังคับดังเช่นกรณีจีนกับทิเบต หรืออาจจะเกิดจากการจูงใจหรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน ดังเช่นกรณีการรวมตัวระหว่างเยอรมันตะวันออกกับเยอรมันตะวันตก เป็นต้น

ในกรณีของรัฐนั้นจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการรวมอำนาจ โดยไม่มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็ไม่ยุ่งยากนัก เนื่องจากสามารถจัดความสัมพันธ์ของหน่วยการปกครองต่าง ๆ ในรัฐในรูปแบบที่เหมือนกันได้ คือเน้นที่การควบคุมบังคับบัญชา แต่ในกรณีของรัฐใดที่มีการปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็ต้องมีความซับซ้อนมากขึ้น เพราะรัฐบาลกลางย่อมไม่สามารถใช้ความสัมพันธ์แบบการควบคุมบังคับบัญชากับหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ เนื่องจากจะขัดกับหลักการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นเจเนอรัลที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น และยิ่งรัฐที่มีการแบ่งอำนาจการปกครองให้แก่หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคด้วยแล้ว การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในส่วน of ความสัมพันธ์

ระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นก็ยิ่งมีความซับซ้อนมากขึ้น จนกระทั่งเราอาจกล่าวได้ว่า การจัดความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น เป็นประเด็นหลักของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นเงื่อนไขของความสัมฤทธิ์ผลในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนดเลยทีเดียว ดังนั้นในการพิจารณาเรื่องการกระจายอำนาจ สิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจเบื้องต้นก็คือ หลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

หลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ก่อนที่จะกล่าวถึงการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นนั้น จำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งใช้กันอยู่ทั่วไปร่วมกันเสียก่อน โดยปกติเราอาจแบ่งลักษณะการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกได้เป็น 2 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) อย่างไรก็ตามในหลักการรวมอำนาจปกครอง ยังมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแยกย่อยออกไปอีกลักษณะหนึ่งเรียกว่า การแบ่งอำนาจการปกครอง (Decentralization) ซึ่งแต่ละหลักมีลักษณะดังนี้

1. **หลักการรวมอำนาจปกครอง** เป็นหลักที่วางระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมอำนาจการปกครองไว้ที่หน่วยการปกครองส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรม และส่วนกลางจะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ซึ่งมีสายการบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้นออกไปดำเนินงานปกครองในทุกส่วนของประเทศ ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการจากส่วนกลาง ดังนั้น ภายใต้หลักการนี้ อำนาจและความรับผิดชอบสูงสุดจึงอยู่กับผู้บังคับบัญชาในส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำกระทรวง ทบวงต่าง ๆ

การปกครองแบบรวมอำนาจมีข้อดีหลายประการ ประการแรก หลักการนี้ทำให้การปกครองในรัฐเป็นไปอย่างมีเอกภาพ ง่ายต่อการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยในรัฐ เนื่องจากมีการควบคุมบังคับบัญชากันเป็นลำดับชั้น ประการต่อมา หลักการนี้อำนวยประโยชน์แก่ประชาชนในทุกพื้นที่อย่างเสมอหน้ากัน เป็นหลักการปกครองที่ถือได้ว่าไม่มีอคติ เพราะส่วนกลางย่อมมุ่งที่ประโยชน์ของส่วนรวมของประเทศ มากกว่าที่จะมุ่งเอื้อประโยชน์แก่ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเป็นการเฉพาะ ประการที่สุดท้าย หลักการรวมอำนาจปกครองทำให้สามารถระดมทรัพยากร กำลังคน เครื่องไม้เครื่องมือจากพื้นที่ต่าง ๆ ได้โดยง่าย และสามารถใช้ทรัพยากรเหล่านี้ร่วมกันหรือสับเปลี่ยนไปใช้ในพื้นที่ที่มีความจำเป็นได้ ซึ่งทำให้เกิดการประหยัด

อย่างไรก็ตามการปกครองแบบรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมดจะกระทำได้ดีก็แต่ในรัฐที่มีพื้นที่ไม่กว้างใหญ่มากนัก และสภาพพื้นที่ตลอดจนความเป็นอยู่ของประชาชนไม่มีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างสลับซับซ้อนจนเกินไป ในกรณีที่เป็นประเทศที่มีอาณาเขตกว้างขวาง มีประชากรหนาแน่น การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางจะทำให้เกิดจุดอ่อนหลายประการ คือ รัฐบาลกลางต้องรับภาระในเรื่องปลีกย่อยต่าง ๆ ทุกเรื่อง จนกระทั่งไม่อาจบริหารงานในระดับนโยบายได้ดี มีความล่าช้าในการดำเนินงาน เนื่องจากต้องรอการวินิจฉัยสั่งการจากส่วนกลาง ซึ่งบางครั้งไม่ทันต่อความต้องการของผู้รับบริการ ดังนั้น จึงมีลักษณะการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอีกลักษณะหนึ่งซึ่งยังคงใช้หลักการรวมอำนาจการปกครองเช่นกัน แต่มีการแบ่งหรือมอบอำนาจออกไปให้หน่วยการปกครองในพื้นที่ต่าง ๆ มีอำนาจตัดสินใจ บังคับบัญชา และวินิจฉัยสั่งการได้ในระดับหนึ่ง หรือเรียกลักษณะการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะนี้ว่า "การแบ่งอำนาจการปกครองให้แก่ส่วนภูมิภาค"

“การแบ่งอำนาจการปกครองให้แก่ส่วนภูมิภาค” จึงหมายถึงการจัดระเบียบการบริหารราชการที่มีการแบ่งพื้นที่ของประเทศออกเป็นเขตการปกครองในระดับต่าง ๆ แล้วส่วนกลางส่งคนออกไปปฏิบัติราชการประจำเขตการปกครองเหล่านี้ โดยเจ้าหน้าที่เหล่านี้จะได้รับมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางเรื่องในขอบเขตที่แน่นอนจากหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลาง และการมอบอำนาจนี้ส่วนกลางอาจเรียกคืน หรือเพิกถอนเปลี่ยนแปลงการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคได้โดยง่ายและอย่างกว้างขวาง และในเรื่องใดที่ไม่มีการมอบอำนาจไว้ ข้าราชการในส่วนภูมิภาคก็ต้องฟังคำสั่งจากส่วนกลางในเรื่องนั้น ๆ อยู่ดี ดังนั้นเงื่อนไขสำคัญของความมีประสิทธิภาพของหลักการแบ่งอำนาจ คือ ส่วนกลางได้แบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคเพียงพอหรือไม่ และในขณะเดียวกันเมื่อแบ่งอำนาจไปแล้ว ส่วนกลาง และสาธารณชนมีกลไกที่จะควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจหรือการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคอย่างเหมาะสมหรือไม่ หากมีการจัดการในเรื่องนี้เหมาะสมแล้ว การแบ่งอำนาจการปกครองก็เป็นหลักการจัดระเบียบการปกครองที่มีประโยชน์มาก เนื่องจากหลักการนี้ทำให้หน่วยราชการสามารถให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว การให้บริการทุกเรื่องจะเป็นไปโดยเสมอภาคกันอันเป็นข้อดีของหลักการรวมอำนาจ ในขณะที่การให้บริการบางเรื่องอาจปรับเข้ากับความต้องการและสภาพปัญหาของท้องถิ่นได้นอกจากนี้การนำหลักการแบ่งอำนาจมาใช้ยังเป็นการเตรียมพร้อมสำหรับการกระจายอำนาจการปกครอง สำหรับประเทศที่ยังมีปัญหาที่ไม่อาจกระจายอำนาจการปกครองเต็มรูปได้ด้วย เช่น มีปัญหาความมั่นคง ปัญหาชนกลุ่มน้อย ตามแนวชายแดน มีปัญหาข้อแตกต่างระหว่างรายได้ของแต่ละพื้นที่ เป็นต้น และสำหรับประเทศที่มีการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นด้วยแล้ว การแบ่งอำนาจให้แก่ภูมิภาคจะทำให้ภูมิภาคทำหน้าที่เป็นตัวแทนรัฐบาลกลางในการควบคุมดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนสนับสนุนการปฏิบัติงานของท้องถิ่นได้อย่างคล่องตัว

2. หลักการกระจายอำนาจการปกครอง การกระจายอำนาจการปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์การราชการที่ไม่ใช่หน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค เพื่อให้องค์การนั้นสามารถจัดบริการสาธารณะบางอย่างได้โดยอิสระตามสมควร และรัฐบาลโดยราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่ควบคุมดูแล แต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาสั่งการ องค์การราชการที่ตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจนี้ จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการเลือกตั้งผู้บริหารจากประชาชน ได้รับมอบอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติภารกิจอันเป็นหน้าที่ของตน ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด มีรายได้ ทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งการกระจายอำนาจการปกครองนี้อาจกระทำได้ทั้งการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Territorial Decentralization) เช่น การที่ประเทศไทยมีการตั้งเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น และการกระจายอำนาจตามกิจการที่ให้บริการ (Decentralization by Service) เช่น สหรัฐอเมริกามี School District ให้บริการด้านการจัดการศึกษาแก่ประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

การกระจายอำนาจการปกครองเป็นหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่มีประโยชน์หลายประการที่สำคัญก็คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีความคล่องตัวในการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า โดยเฉพาะในเรื่องที่เป็นปัญหาเฉพาะของท้องถิ่นและไม่มีความสลับซับซ้อนมากนัก ข้อดีประการต่อมาคือการกระจายอำนาจทำให้รัฐบาลกลางสามารถแบ่งเบาภาระบางอย่างให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นไปดำเนินการจนเสร็จสมบูรณ์ได้โดยไม่ต้องให้ส่วนกลางสั่งหรือดำเนินการเอง และประการสุดท้ายก็คือ การตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นการเกื้อหนุนส่งเสริมพัฒนาการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ดี การกระจายอำนาจการปกครองก็มีจุดอ่อนเช่นกัน จุดอ่อนที่สำคัญประการแรกคือ หากประเทศมีปัญหาความขัดแย้งภายในท้องถิ่นหรือระหว่างท้องถิ่นอยู่แล้ว การกระจายอำนาจจะเสี่ยงต่อความมั่นคงและความเป็นเอกภาพของรัฐ เนื่องจากระบบการแข่งขันเลือกตั้งจะทำให้การต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกลุ่มที่ขัดแย้งกันเป็นไปอย่างรุนแรง และมีความเป็นไปได้ที่แต่ละท้องถิ่นจะมุ่งรักษานผลประโยชน์ของตนมากจนไม่คำนึงถึงท้องถิ่นอื่น หรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ จุดอ่อนต่อมาก็คือ ในระบบนี้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นอาจมีปัญหาในการวางตัวเป็นกลางทางการเมือง และมีการเลือกปฏิบัติในการให้บริการเฉพาะกลุ่มที่เป็นฐานเสียงทางการเมืองของนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น และจุดอ่อนประการสุดท้ายก็คือ ระบบนี้ทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมากกว่าระบบการรวมอำนาจ เพราะต้องจ้างเจ้าหน้าที่จัดซื้อเครื่องมือต่าง ๆ ที่จำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยไม่อาจสับเปลี่ยนหรือใช้ร่วมกับท้องถิ่นอื่นได้ง่ายนัก ซึ่งจะเป็นปัญหาอย่างมากในกรณีที่ประเทศนั้นมีท้องถิ่นที่มีสภาพทางเศรษฐกิจแตกต่างกันอย่างมาก

กล่าวโดยสรุป การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินไม่ว่าจะเป็นไปตามหลักการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ หรือการกระจายอำนาจ ล้วนแต่มีข้อดีข้อด้อยด้วยกันทั้งสิ้น การจะแก้ไขข้อด้อยของการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน จึงขึ้นอยู่กับการจัดโครงสร้างของหน่วยการปกครอง การมอบอำนาจหน้าที่ให้หน่วยการปกครอง และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองต่าง ๆ ของรัฐว่าเป็นไปอย่างเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของรัฐนั้น ๆ มากน้อยเพียงใด

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น

การจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค (ในกรณีที่ประเทศนั้นใช้หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง) และส่วนท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขสำคัญของความสัมฤทธิ์ผลของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยที่ส่วนกลางเป็นองค์การปกครองที่มีฐานะทางกฎหมายเหนือกว่าองค์กรอื่น ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่น จึงเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่ส่วนกลางมีอำนาจในการควบคุมส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างไรก็ดี ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคนั้นจะมีลักษณะของการควบคุมบังคับบัญชา (Directing) ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางหรือภูมิภาคในฐานะกลไกของส่วนกลางกับท้องถิ่นนั้นจะเป็นการควบคุมดูแล (Control) และการประสานงาน (Coordination) ดังนั้น ในส่วนนี้จึงจะกล่าวถึงการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ เหล่านี้ โดยจะยกตัวอย่างประเทศไทยประกอบ เพื่อความเข้าใจที่ชัดเจน

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค : การควบคุมบังคับบัญชา

ความสัมพันธ์ของส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคนั้นเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการควบคุมบังคับบัญชา (Directing) ซึ่งผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางจะมีอำนาจบังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชาที่ส่งไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค อำนาจการบังคับบัญชาหมายถึงอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้แก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา เป็นอำนาจที่ปราศจากเงื่อนไข ผู้บังคับบัญชาจะออกคำสั่งใด ๆ แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ตามที่เห็นสมควร หากคำสั่งนั้นชอบด้วยกฎหมาย และผู้บังคับบัญชายังมีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งวินิจฉัยใด ๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอไป เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น และในกรณีที่ไม่มีการบัญญัติไว้ย่อมถือว่าผู้บังคับบัญชามีอำนาจควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาเสมอ และอำนาจนี้จะลดหลั่นเป็นลำดับไปตามสายการบังคับบัญชา ดังเช่นในกรณีของไทยหน่วยการปกครองในส่วน

ภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจะอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ทั้งนี้ลักษณะการควบคุมบังคับบัญชาซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคนั้นอาจแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การควบคุมบังคับบัญชาด้านการกระทำ ได้แก่ การสั่งให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำ การเพิกถอนการกระทำที่ข้าราชการส่วนภูมิภาคได้ดำเนินการไปแล้ว อำนาจที่จะสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำ เป็นต้น และการควบคุมบังคับบัญชาในอีกลักษณะหนึ่งได้แก่การควบคุมบังคับบัญชาตัวบุคคล ซึ่งได้แก่การที่ผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางมีอำนาจบรรจุแต่งตั้งโยกย้าย พิจารณาความดีความชอบและการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการส่วนภูมิภาค เป็นต้น

ในกรณีของประเทศไทย การจัดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งกำหนดให้มีหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค 2 ระดับ คือ จังหวัดและอำเภอ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการตามที่กฎหมายกำหนด ปฏิบัติราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามคำสั่งการของนายกรัฐมนตรี เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางส่งไปปฏิบัติงานในจังหวัดหรืออำเภอด้วย เป็นต้น ดังนั้นหากส่วนกลางมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอน้อยเกินไป หรือมีการตั้งหน่วยงานซึ่งขึ้นกับส่วนกลางโดยตรงออกไปปฏิบัติงานในเขตจังหวัดเป็นจำนวนมากแล้ว ย่อมทำให้การบริหารงานของจังหวัด อำเภอ ไม่คล่องตัว และเกิดความซ้ำซ้อน ชัดแย้งกันได้โดยง่าย นอกจากนี้ส่วนกลางจะต้องให้การสนับสนุนทรัพยากร บุคลากรให้แก่จังหวัดให้มีปริมาณและคุณภาพเหมาะสมกับสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นด้วย

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น : การควบคุมดูแลและการประสานงาน

ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นไปในลักษณะของการควบคุมบังคับบัญชานั้น ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคในฐานะตัวแทนของส่วนกลาง กับส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปในสองลักษณะ คือ ลักษณะของการควบคุมดูแล (Control) และลักษณะของการประสานงาน (Coordination) ซึ่งในเรื่องของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคกับท้องถิ่นนี้ หลายคนยังเข้าใจว่าการควบคุมดูแล หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นอุปสรรคและขัดต่อหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ทุกรัฐที่เป็นเอกรัฐ (Unitary State) ไม่ว่าจะมีจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการกระจายอำนาจหรือการรวมอำนาจก็ตาม ล้วนแต่ต้องให้อำนาจส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคมีอำนาจควบคุมดูแลเหนือหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งสิ้น จะแตกต่างกันก็แต่บางประเทศนั้นให้ส่วนกลางควบคุมโดยตรง บางประเทศให้หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคควบคุมแทนในบางเรื่องเพื่อความสะดวกและเป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง หรือบางประเทศอาจมอบอำนาจการควบคุมบางส่วนให้เป็นเรื่องของศาล ซึ่งในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นนี้ อาจารย์ปรีดี พนมยงค์ ได้ให้ความเห็นที่ชัดเจนไว้ ดังนี้ "...แม้จะเป็นการปกครองท้องถิ่นซึ่งให้เสรีภาพแก่ท้องถิ่นนั้น โดยมากที่สุดก็ดี แต่รัฐบาลยังจำเป็นที่จะต้องควบคุมดูแลเทศบาลนั้น ๆ แต่ว่าจะตัดอิสระภาพให้ไปอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลหรือของท้องถิ่นนั้น โดยที่ไม่มีการควบคุมดูแลก็เท่ากับจะแยกประเทศไทยออกเป็นส่วนเล็กน้อย เหตุฉะนั้นไม่ว่าในประเทศใดที่ได้มีการปกครองแบบเทศบาลเจริญถึงขีดแล้วก็ตาม อำนาจของประเทศที่จะต้อง

ควบคุมดูแลเทศบาลนั้นคงจะยังมีอยู่เสมอ...” (อ้างจาก ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ : การควบคุมกำกับเหนือองค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย, วารสารกฎหมายปกครอง, เมษายน 2534)

1. การควบคุมดูแลท้องถิ่นโดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (ในฐานะตัวแทนส่วนกลาง) จะมีอำนาจควบคุมดูแลท้องถิ่น ซึ่งอำนาจในการควบคุมดูแลนี้หมายถึง อำนาจซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคใช้แก่องค์กรท้องถิ่น ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น หากการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นไม่เข้ากับเงื่อนไขที่กำหนดไว้แล้ว ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคก็ไม่อาจใช้อำนาจนี้กับท้องถิ่นได้ เช่น อยู่ดี ๆ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะสั่งยุบสภาเทศบาลไม่ได้ จะทำได้ก็ต่อเมื่อสภาเทศบาลมีพฤติกรรมที่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้ คือ มีความขัดแย้งกับฝ่ายบริหารหรือมีการดำเนินการไปในทางที่เสียหายแก่เทศบาลหรือส่วนรวม เป็นต้น

ความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมดูแลท้องถิ่นโดยส่วนกลางนั้นมีอยู่หลายประการ ดังนี้

1) ความจำเป็นในด้านความมั่นคง ในประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศอื่นและมีปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือประเทศที่มีปัญหาระหว่างเชื้อชาติ การให้อำนาจอิสระแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมากเกินไป อาจเกิดปัญหาในด้านความมั่นคงขึ้นได้ เช่น ผู้บริหารท้องถิ่นอาจเสนอขอสัญชาติให้แก่ชนกลุ่มน้อย เพื่อให้เป็นฐานคะแนนเสียงของตน เป็นต้น

2) ความเป็นเอกภาพของรัฐ หากหน่วยการปกครองท้องถิ่นปลอดจากการควบคุมโดยรัฐบาลกลางแล้ว ก็เท่ากับว่าเกิดรัฐอธิปไตยซ้อนกัน ซึ่งไม่มีรัฐโดยยอมให้เป็นเช่นนั้นได้ ดังนั้นรัฐบาลกลางจึงต้องสงวนอำนาจที่จะเพิกถอนเปลี่ยนแปลงอำนาจที่ให้แก่ท้องถิ่น โดยการเปลี่ยนแปลงอำนาจของท้องถิ่นนี้อาจทำได้โดยง่ายโดยการแก้กฎหมายธรรมดาหรืออาจแก้ไขได้ยากโดยต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ ดังเช่นการปกครองในรัฐที่เป็นสหพันธรัฐ เป็นต้น

3) ความเสมอภาคในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ประชาชนในรัฐหนึ่ง ๆ จำเป็นที่จะต้องได้รับการบริการพื้นฐานที่เหมือนกัน ภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน และการให้บริการนั้นจะต้องเป็นไปโดยไม่มีอคติต่อเชื้อชาติหรือต่อคะแนนเสียงทางการเมือง ด้วยเหตุนี้รัฐบาลกลางจึงจำเป็นต้องสงวนอำนาจในการควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าท้องถิ่นจะให้บริการแก่ประชาชนภายใต้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับอย่างเสมอภาคกัน นอกจากนี้ความเสมอภาคในการได้รับบริการยังหมายความว่า ประชาชนจ่ายค่าบริการอย่างเดียวกันในอัตราที่เท่าเทียมกันด้วย ซึ่งในส่วนนี้รัฐบาลจำเป็นต้องควบคุมการจัดเก็บรายได้ ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

4) ความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร เนื่องจากพื้นที่แต่ละส่วนของรัฐอาจมีความเจริญแตกต่างกัน การให้อำนาจอิสระแก่ท้องถิ่นมากเกินไป อาจทำให้ท้องถิ่นที่เจริญแล้วเร่งพัฒนาความเจริญของตนจนเกิดข้อแตกต่างกับท้องถิ่นอื่น ในขณะที่ท้องถิ่นซึ่งมีสภาพเศรษฐกิจไม่ดีก็ไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างเพียงพอ รัฐบาลกลางจึงต้องคงอำนาจไว้ส่วนหนึ่งในการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างเหมาะสมซึ่งอาจออกมาในรูปของการให้เงินอุดหนุน เงินกู้ และเมื่อมีการให้เงินอุดหนุน เงินกู้ก็จำเป็นต้องมีการควบคุมดูแลการใช้เงินอุดหนุน เงินกู้ของท้องถิ่นให้ได้ประโยชน์อย่างแท้จริงด้วย

5) เพื่อป้องกันความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น เนื่องจากผู้บริหารของท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งในบางกรณีอาจไม่มีความรู้ในระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ อย่างเพียงพอ

และบางกรณีก็อาจใช้เหตุผลทางการเมืองตัดสินใจ ซึ่งทั้งสองกรณีอาจก่อให้เกิดความผิดพลาดเสียหายทั้งแก่ท้องถิ่นและแก่ส่วนรวมได้

6) ความจำเป็นที่จะต้องแก้ปัญหาข้อขัดแย้งของท้องถิ่นหรือประสานความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น เนื่องจากการดำเนินการของท้องถิ่นอาจขัดแย้งกันได้ เพราะแต่ละท้องถิ่นมุ่งประโยชน์ของตนเป็นหลัก นอกจากนี้กิจการสาธารณะบางอย่าง จำเป็นที่จะต้องมีการจัดทำร่วมกันระหว่างท้องถิ่น ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงจำเป็นต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลท้องถิ่นไว้ เพื่อให้สามารถทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ยหรือประสานประโยชน์ระหว่างท้องถิ่นได้

อย่างไรก็ดี ระดับของการควบคุมดูแลของส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคต่อท้องถิ่นจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ บางประเทศที่ระบบการปกครองท้องถิ่นพัฒนาการมาจากการรวมตัวของคนในท้องถิ่นเอง เช่น อังกฤษ การควบคุมดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นของส่วนกลางจะเป็นไปอย่างจำกัด และหากมีข้อขัดแย้งระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นแล้ว องค์การที่จะทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาดคือศาล ในขณะที่ประเทศซึ่งองค์การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจของส่วนกลาง เช่น ฝรั่งเศส การควบคุมดูแลโดยส่วนกลางค่อนข้างจะมีอยู่มาก และในกรณีของประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 196 วรรค 2 ได้กำหนดแนวทางการควบคุมท้องถิ่นไว้ว่า “การควบคุมหรือกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม” ดังนั้น การจัดระดับการควบคุมให้เหมาะสม ไม่มากเกินไปหรือน้อยเกินไปจึงเป็นเรื่องสำคัญต่อการพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไปแล้วหลักการควบคุมดูแลหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะมีดังนี้

1) อำนาจการควบคุมจะมีขอบเขตจำกัดเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และจะมีลักษณะของการเพิกถอนหรือระงับสิ่งที่ท้องถิ่นตัดสินใจดำเนินการไปแล้ว ส่วนอำนาจการสั่งการซึ่งเป็นลักษณะของการควบคุมบังคับบัญชา จะทำได้ก็เฉพาะแต่ที่มีกฎหมายสั่งการไว้เป็นการเฉพาะ และกฎหมายที่ให้อำนาจนั้นจะกำหนดเงื่อนไขของการใช้อำนาจสั่งการของส่วนกลางต่อท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน เช่น “ในกรณีที่การกระทำของท้องถิ่นอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ” เป็นต้น อนึ่ง ในเรื่องการสั่งการนี้ อยากให้ข้อสังเกตว่า บางครั้งการที่ข้าราชการส่วนกลางหรือภูมิภาคมีอำนาจสั่งการผู้บริหารท้องถิ่นในลักษณะของการบังคับบัญชา นั้น เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายอื่นเท่านั้น ไม่ใช่ได้อำนาจจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น เช่น เมื่อเกิดภัยพิบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด มีอำนาจสั่งการในลักษณะของการบังคับบัญชาโดยตรงต่อนายกเทศมนตรี ซึ่งอยู่ในฐานะของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตเทศบาลได้ เป็นต้น

2) รัฐบาลกลางย่อมมีสิทธิโดยสมบูรณ์ที่จะแก้ไขกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลง เพิกถอนอำนาจที่ได้มอบให้ท้องถิ่นไปแล้ว ดังนั้นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจึงไม่ใช่การให้ขาด

3) การใช้อำนาจควบคุมดูแลท้องถิ่นจะต้องเป็นไปเพื่อรักษาสปประโยชน์ของส่วนรวม หรือเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำของท้องถิ่น ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งต่างจากอำนาจบังคับบัญชา ซึ่งผู้ใช้อำนาจจะสามารถใช้อำนาจสั่งการตามความเห็นที่เห็นว่าเหมาะสมได้

ลักษณะการควบคุมดูแลของส่วนกลางและ/หรือส่วนภูมิภาคต่อท้องถิ่น

การควบคุมดูแลของส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาคต่อท้องถิ่น อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ การควบคุมดูแลโดยตรง และการควบคุมดูแลโดยอ้อม

1) การควบคุมดูแลโดยตรง หมายถึงอำนาจที่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคมีอยู่เหนือตัวบุคคล การกระทำหรือองค์การท้องถิ่น และสามารถใช้อำนาจนี้ต่อท้องถิ่นได้โดยตรง ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

1.1) การควบคุมดูแลตัวบุคคลหรือองค์การ หมายถึงการที่กฎหมายให้อำนาจแก่ส่วนกลางในการควบคุมเหนือองค์การหรือตัวบุคคลของท้องถิ่น ซึ่งจะมีลักษณะที่ต่างไปจากการควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงานราชการหรือข้าราชการประจำ ได้แก่

- การให้อำนาจยุบสภาท้องถิ่น เช่น ในกรณีของประเทศไทย อำนาจในการยุบสภาท้องถิ่นจะเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่จะกระทำได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด คือ ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างสภากับผู้บริหารท้องถิ่น และกรณีที่เห็นว่าสภาท้องถิ่นมีการดำเนินงานในทางที่ไม่ถูกต้องจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นหรือแก่ราชการโดยส่วนรวม เป็นต้น

- การให้ผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง เช่น ในกรณีของประเทศไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งการให้คณะเทศมนตรี เทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาลออกจากตำแหน่งได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจเสนอความเห็นในเรื่องนี้ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะให้กรรมการสุขาภิบาลออกจากตำแหน่งได้ หากเห็นว่ามีความประพฤติเสียหาย หรือไม่มาประชุม 3 ครั้งติดต่อกัน เป็นต้น

- การให้เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทนในองค์การท้องถิ่น ซึ่งจะใช้ในกรณีที่จำเป็นเท่านั้น เช่น ในกรณีของประเทศไทย จะให้นายอำเภอเป็นหัวหน้าส่วนอำเภอขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณและสะดวกในการประสานงาน ซึ่งเมื่อท้องถิ่นมีความเจริญมากขึ้น ลักษณะเช่นนี้จะค่อย ๆ หดไป

1.2) การควบคุมการกระทำ หมายถึงการที่กฎหมายให้อำนาจแก่ส่วนกลางหรือภูมิภาคในการให้ความเห็นชอบ เพิกถอน สั่งการ หรือให้คำแนะนำแก่หน่วยงานท้องถิ่น ดังนี้

- การให้ความเห็นชอบ อนุมัติ อนุญาต เป็นการสงวนอำนาจของส่วนกลางที่มีอยู่เหนือการกระทำของท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากส่วนกลางหรือตัวแทนของส่วนกลางเสียก่อนที่จะดำเนินการได้ ในกรณีของประเทศไทย เช่น กรณีที่องค์การท้องถิ่นที่จะทำกิจการนอกเขตจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนามในร่างเทศบัญญัติ ร่างข้อบังคับสุขาภิบาลก่อนใช้บังคับ เป็นต้น

- การสั่งระงับการกระทำ หรือเพิกถอนการกระทำ ในกรณีที่เห็นว่ากิจกรรมที่ท้องถิ่นดำเนินการอยู่นั้น หากปล่อยให้ดำเนินการต่อไปหรือปล่อยให้มันผลตามกฎหมาย จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม ส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาคก็สามารถสั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำนั้นได้

- การชี้แจง แนะนำ ตักเตือน ตรวจสอบ ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่ส่วนกลาง/ภูมิภาคจะตรวจสอบการกระทำของท้องถิ่นในเรื่องที่ได้รับมอบอำนาจไปได้ และมีอำนาจให้คำแนะนำ ตักเตือน ตรวจสอบกิจการของเทศบาลสุขาภิบาลได้ หรือการตรวจสอบการเงินและบัญชีของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

1.3) การควบคุมโดยอ้อม การควบคุมโดยอ้อมหมายถึงการควบคุมดูแลโดยการออกระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับ หรือเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นจะต้องกระทำตาม เช่น กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ตราข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด สภาเทศบาล การกำหนดเงื่อนไขการขอรับเงินอุดหนุน การกำหนดระเบียบว่าด้วยการพัสดุของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตาม หรือการกำหนดส่วนแบ่งรายได้ของท้องถิ่น เป็นต้น การควบคุมโดยวิธีนี้มีประโยชน์ในแง่ที่ว่า ส่วนกลางสามารถตรวจสอบการปฏิบัติของท้องถิ่นได้ง่าย และการดำเนินงานของท้องถิ่นและส่วนกลางเป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน แต่ก็อาจจะมีข้อเสียได้ในกรณีที่มีการควบคุมในรายละเอียดปลีกย่อยมากเกินไปจนท้องถิ่นไม่มีอำนาจตัดสินใจ ซึ่งขณะนี้ทางกระทรวงมหาดไทยกำลังพิจารณาแก้ไขระเบียบกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น

2. การประสานงานระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค กับท้องถิ่น

การประสานงานเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง-ท้องถิ่นที่สำคัญ และนับวันจะมีความจำเป็นมากยิ่งขึ้น เนื่องจากปัญหาท้องถิ่นปัจจุบันบางปัญหาได้ทวีความซับซ้อนจนกลายเป็นปัญหาระดับชาติหรือเกินความสามารถที่ท้องถิ่นจะดำเนินการได้ เช่น กรณีปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานคร หรือการแก้ปัญหาอากาศเสียในเขตเทศบาลที่มีโรงงานอุตสาหกรรมมาก เป็นต้น

การประสานงานระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น อาจทำได้ในหลายลักษณะ แต่วิธีที่นิยมก็คือ การตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค กับท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยของจังหวัด ที่จะมียกเทศมนตรีเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย เป็นต้น นอกจากคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเป็นการถาวรตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ยังอาจตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อประสานความร่วมมือระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค หรือท้องถิ่นเป็นเรื่อง ๆ ไปได้อีก

สรุป

การจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น เป็นเงื่อนไขสำคัญของสัมฤทธิ์ผลของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมุ่งหวังที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน พัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตามหลักประชาธิปไตย ควบคู่ไปกับความมุ่งหวังที่จะรักษาความเป็นเอกภาพ ความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงในรัฐ สำหรับบริบทประเทศไทยนั้น ในขณะที่การปกครองท้องถิ่นมีความจำเป็นเพื่อขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการให้บริการแก่ประชาชน แต่การปกครองส่วนภูมิภาคก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ในฐานะที่เป็นเครื่องมือของส่วนกลางในการรักษาความเป็นเอกภาพทางการปกครองของรัฐ และช่วยให้ส่วนกลางมีความสะดวกในการบริหารประเทศ และการควบคุมดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่น ปัญหาจึงไม่ได้อยู่ที่ว่า เราจะจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้มีอำนาจเหมือนกับภูมิภาคได้อย่างไร แต่น่าจะอยู่ที่ว่าเราจะจัดความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างส่วนราชการเหล่านี้ได้อย่างไร เพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ปฏิบัติงานเพื่อประชาชนได้อย่างคล่องตัว แน่หนอนว่ากระทรวงมหาดไทยจะต้องดำเนินการแก้ไขระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจอย่างเป็นอิสระในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น ซึ่งขณะนี้ก็ได้ดำเนินการอยู่อย่างต่อเนื่อง และในขณะเดียวกันกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ ก็ต้องพยายามหาทางมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและภูมิภาคอย่างเหมาะสมด้วยเช่นกัน

การกระจายอำนาจ

หลักการและองค์ประกอบที่น่าพิจารณา

รศ.ประหยัด หงษ์ทองคำ
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รัฐบาลที่มี ฯพณฯ ชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภาเมื่อเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2535 โดยมีสาระสำคัญของนโยบายในด้านการเมืองการปกครอง ประการหนึ่งคือนโยบายในด้านการกระจายอำนาจว่า

“1.10 กระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น โดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ ตลอดจนเพิ่มบทบาทและอำนาจในการตัดสินใจขององค์กรปกครองท้องถิ่น ให้อำนาจในการกำหนดนโยบายการพัฒนา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และการวางผังเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย และจะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคลเพื่อให้มีความคล่องตัวและรวมแก้ไขปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันในเรื่องนี้ จึงควรที่จะมาพิจารณาถึงความหมายและหลักสำคัญของการกระจายอำนาจก่อน แล้วจึงควรพิจารณาถึงประเด็นที่เกี่ยวข้อง และประเด็นที่กำลังเป็นปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางเวลานี้ คือสมควรที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือยัง

คำว่า “การกระจายอำนาจ” นั้นได้มีผู้ให้นิยามไว้มากมายหลายท่านด้วยกัน ส่วนใหญ่หลักการสำคัญเหมือนกัน จะแตกต่างกันบ้างในเรื่องของถ้อยคำ และรายละเอียด ดังเช่น

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้ให้ความหมายหลักการกระจายอำนาจปกครองไว้ว่า “เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่น ๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง กล่าวคืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ ให้องค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง”

ดร.ชานัญ ยูวบูรณ์ ได้อธิบายว่าการกระจายอำนาจปกครองอาจแยกได้ 2 ความหมาย

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึงการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นและท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตัวเอง
2. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึงการมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น²

1 ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครอง (ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 3) สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2535 หน้า 171.

2 ชานัญ ยูวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจปกครองของกฎหมายไทย พระนคร, โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2503

การกระจายอำนาจหมายถึง “กระบวนการหรือสถานะการณ์ที่อำนาจและความรับผิดชอบได้เปลี่ยนไปจากรัฐบาลไปยังส่วนอื่น ๆ โดยทั่วไปได้แก่ องค์การปกครองท้องถิ่น ความหมายโดยทั่วไปหมายรวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง กับการจัดสรรอำนาจ ระหว่างองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งกับองค์กรของทางราชการ¹

จากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้น พอจะสรุปความได้ว่า “การกระจายอำนาจเป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นที่ได้มีการจัดองค์การกันขึ้นโดยความเห็นชอบของส่วนรวม (โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง) ได้มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในสิ่งที่จะแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการ เพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่น” และอาจจะแยกแยะให้เห็นว่าการกระจายอำนาจ น่าจะมีลักษณะสำคัญดังนี้

1. มีการจัดองค์กรของประชาชนที่จะเข้ามารับภาระ อันเกิดจากการกระจายอำนาจเป็นเอกเทศ แยกต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลโดยมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่เป็นของตัวเอง
2. มีอำนาจอิสระที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมเพื่อให้เกิดผลดีอย่างแท้จริง
3. ประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองตัวเอง โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย อันเป็นบ่อเกิดของการกระจายอำนาจ

เมื่อการกระจายอำนาจเป็นกิจกรรมที่ประชาชนจะต้องมีบทบาทเข้ามารับภาระหน้าที่บางประการจากรัฐไปจัดทำเพื่อสนองความต้องการของตนเอง ดังนั้นจึงมีประเด็นที่สำคัญประการหนึ่งที่จะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจ นั่นคือความสามารถ หรือความพร้อมของประชาชนและท้องถิ่นในอันที่จะรับภาระในการกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดผลดีในการกระจายอำนาจ ความสามารถหรือความพร้อมของประชาชนและท้องถิ่นในการรับการกระจายอำนาจดังกล่าวได้แก่

1. ความพร้อมในด้านการเงินการคลังของท้องถิ่น การปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นงานเล็กหรืองานใหญ่ ปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จประการหนึ่งที่จะมองข้ามไม่ได้ก็คือเงินงบประมาณที่จะนำมาใช้จ่ายในการทำงาน ถ้าองค์กรใดไม่มีปัญหาด้านการเงินองค์กรนั้นย่อมมีโอกาสที่จะปฏิบัติภารกิจในหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีอุปสรรคปัญหาน้อยกว่าองค์กรที่ยังขาดความพร้อมในด้านการเงิน ดังนั้นการพิจารณาเพื่อกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นใดได้มีสิทธิที่จะปกครองตนเอง ต้องคำนึงถึงความสามารถด้านการเงินการคลังของท้องถิ่นนั้นเป็นเบื้องต้น
2. ความพร้อมของประชาชนในด้านการเมือง การกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิปกครองตนเองนั้น จะพิจารณาว่าประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีความรู้ความเข้าใจในหลักการเมืองเบื้องต้น หรือการปกครองตนเองดีเพียงใด เช่นประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ ประชาชนส่วนใหญ่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยความสำนึกรับผิดชอบหรือไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพราะเหตุผลอื่นไม่ชอบด้วยหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่น ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพราะเห็นแก่อำสสินจ้าง หรือเห็นแก่พวกพ้อง หรือถูกชักจูงแถมบังคับจากผู้มีอำนาจหรือมีอิทธิพลในท้องถิ่น ซึ่งการเลือกตั้งโดยเหตุผลดังกล่าวย่อมไม่เป็นผลดีแก่การเมืองการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น เพราะผู้ได้รับเลือกตั้งก็มักจะไม่รับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของสาธารณชน หากแต่จะรับผิดชอบต่อพวกพ้อง คนใกล้ชิด ผู้มีอิทธิพลที่มีส่วนช่วยเหลือให้เขาได้รับเลือกตั้ง ยิ่งไปกว่านั้นการเลือกตั้งต้องใช้เงินทองจำนวนมากเพื่อให้ได้ชัยชนะ

1 A Dictionary of Modern Politics (2nd edition), Europa Publications Limited, 12 Bedford Square, London 1993 p. 125.

เมื่อเขามีตำแหน่งหน้าที่ในองค์กรปกครองตนเอง ของประชาชนในท้องถิ่นเขาย่อมใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ทุกรูปแบบเพื่อตนเอง และเตรียมไว้เป็นสำหรับเป็นทุนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

การที่ประชาชนมีความพร้อมหรือความสามารถทางการเมืองอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ยังก่อให้เกิดผลเสียแก่กิจการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมหาศาล เช่น เมื่อเลือกตั้งแล้วมีการแบ่งแยกประชาชนในท้องถิ่นเป็นก๊กเป็นเหล่า ขาดความสามัคคี ย่อมจะเป็นบ่อเกิดให้พลังอำนาจของประชาชนที่จะร่วมทำกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่นแตกแยกไม่อาจจะร่วมกันสร้างความสำเร็จในกิจการใด ๆ ได้หรือการที่ประชาชนขาดความเป็นตัวของตัวเองทางการเมืองไม่เห็นความสำคัญว่ากิจกรรมอันเรียกว่าการเมืองนั้นเป็นกิจกรรมที่ประชาชนทุกคนจะต้องเอาใจใส่และถือว่าเป็นภารกิจที่ตนจะต้องรับผิดชอบโดยสม่ำเสมอไม่ทอดทิ้งดูดาย พฤติกรรมของประชาชนดังกล่าวย่อมจะเป็นการเปิดโอกาสให้นักการเมืองที่อาสาศักดิ์ที่จะรับใช้ประชาชนถือโอกาสใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ และก่อให้เกิดผลเสียแก่ท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง และจะมีผลสืบเนื่องไปถึงการที่ประชาชนจะเกิดความเบื่อหน่ายทอดทิ้งและไม่เห็นถึงคุณประโยชน์ของการกระจายอำนาจอันเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาท มีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองการปกครองตนเอง ผลสุดท้ายการกระจายอำนาจนั้นก็ล้มเหลว

3. ความพร้อมหรือความสามารถของประชาชนในการบริหารกิจการในหน้าที่ การกระจายอำนาจเป็นกิจกรรมที่รับมอบหมายภารกิจหน้าที่บางประการให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามารับหน้าที่ดังกล่าวไปปฏิบัติจัดทำเพื่อสนองความต้องการของตนเองให้เกิดผลดี ฉะนั้นประชาชนในท้องถิ่นที่จะรับการกระจายอำนาจได้อย่างน้อยจะต้องมีความรู้ความสามารถที่รับผิดชอบบริหารการอันเป็นหน้าที่ได้เป็นอย่างดี ฉะนั้นแล้วการกระจายอำนาจแทนที่จะเป็นประโยชน์หรือเกิดผลดีแก่ท้องถิ่น จะกลับเป็นโทษ หรือเป็นผลร้ายแก่ท้องถิ่น การที่ประชาชนในท้องถิ่นขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้บริหารกิจการของท้องถิ่นด้วยตัวเอง ผลที่เกิดขึ้นก็คือต้องอาศัยข้าราชการของรัฐบาล เช่นเจ้าหน้าที่ของอำเภอ หรือจังหวัดมาทำหน้าที่ดังกล่าวให้ตั้งกรรมการกระจายอำนาจในรูปสภาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หรือภารกิจหน้าที่ดังกล่าวอาจถูกผูกขาดบริหารโดยคนกลุ่มหนึ่งที่มีอำนาจหรืออิทธิพลในท้องถิ่นโดยที่ประชาชนโดยทั่วไปไม่มีโอกาสมีส่วนร่วม หรือรับรู้การกระทำซึ่งโดยหลักการแล้วจะต้องเป็นการเปิดเผยแก่สาธารณชนโดยทั่วไป ลักษณะของการบริหารกิจการดังกล่าว ย่อมไม่เป็นผลดี และไม่เป็นที่มาหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ในที่สุดประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนก็จะไม่ได้รับการดูแลอย่างแท้จริง ประโยชน์ก็จะตกอยู่กับผู้ที่มีสิทธิมีอำนาจในการบริหารกิจการของท้องถิ่น

คำอธิบายถึงความหมาย หลักการของการกระจายอำนาจ และข้อพิจารณาหลักการของการกระจายอำนาจ และข้อพิจารณาว่าท้องถิ่นประเภทใดสมควรจะรับการกระจายอำนาจได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับคุณสมบัติ หรือความพร้อมของท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งของการกระจายอำนาจที่ได้มีการกล่าวถึงและมีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางก็คือ **ประเด็นการกระจายอำนาจโดยการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด**

ก่อนอื่นขอทำความเข้าใจต่อสาธารณชนในเบื้องต้น เพื่อป้องกันความเข้าใจผิดพลาดอันจะนำไปสู่การโต้แย้งกันในเรื่องเดียวกันแต่คนละประเด็น เรื่องเดียวกันก็คือเรื่องการกระจายอำนาจ แต่คนละประเด็นก็คือฝ่ายหนึ่งยืนยันในหลักการว่าตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการของส่วนกลางที่ไปประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลที่จะนำเอานโยบายและโครงการในการบริหารราชการของรัฐบาลไปปฏิบัติจัด

ทำให้เกิดผลดีในท้องที่ต่าง ๆ ที่ตนรับผิดชอบอยู่ เมื่อเป็นเช่นนี้ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นตำแหน่งที่ถูกแต่งตั้งโดยรัฐบาล รัฐบาลจะแต่งตั้งข้าราชการที่มีคุณสมบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนที่ทางราชการกำหนดไว้ เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีฐานะเป็นข้าราชการของรัฐบาล รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากงบประมาณแผ่นดินประเภทเงินเดือน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบแบบแผนที่เกี่ยวข้อง และรับผิดชอบต่อรัฐบาลและราชการ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดคนใดปฏิบัติหน้าที่แล้วไม่เกิดผลดี หรือเกิดความบกพร่องเสียหาย ผู้บังคับบัญชาทางราชการมีอำนาจที่จะดำเนินตรวจสอบและลงโทษได้ตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้

ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นที่เกิดจากการกระจายอำนาจในระดับจังหวัดหรือระดับเมืองนั้น อาจเรียกรวมชื่อตำแหน่งนี้ว่า “นายกเมือง” หรือ “นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด” แล้วแต่จะชอบชื่อใด หรือไม่ชอบทั้งสองชื่อจะเสนอชื่ออะไรใหม่ให้เป็นที่ยอมรับของส่วนรวมก็ได้ แต่โปรดอย่าเรียกตำแหน่งนี้ว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัด” เลย เพราะจะทำให้เกิดความสับสนและถกเถียงกันไม่มีที่สิ้นสุด ตำแหน่งนายกเมืองหรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้เป็นตำแหน่งหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นอันเกิดจากการกระจายอำนาจ ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกันกับหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 199 ซึ่งบัญญัติว่า “คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่ยำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

สิ่งที่จะต้องพิจารณาในเรื่องนี้ต่อไปก็คือ การกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดการปกครองท้องถิ่นในลักษณะใดจึงเหมาะสม ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นควรจะจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ตามหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวมาข้างต้น ส่วนพื้นที่ที่มีความเจริญและความสามารถของประชาชนยังไม่เหมาะสม ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดให้เป็นท้องที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของทางราชการบริหารส่วนภูมิภาคต่อไป โดยมีเงื่อนไขว่าราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะต้องดำเนินการพัฒนาท้องที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบให้สามารถเปลี่ยนฐานะมาเป็นท้องถิ่นที่จะดำเนินการบริหารโดยประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนรูปใดรูปหนึ่งต่อไปในอนาคตอันใกล้และเหมาะสม ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้เขียนขอเสนอแนวคิดว่าการกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดการปกครองท้องถิ่นควรจะจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ที่มีลักษณะดังนี้

1. พื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมที่จะรับการกระจายอำนาจรูปใดรูปหนึ่งได้
2. ประชาชนในพื้นที่นั้นมีความสามารถทางการเมืองและการบริหารกิจการในหน้าที่ได้อย่างน่าวางใจ
3. พื้นที่นั้นควรจะมีความเหมาะสมกับความสามารถตามข้อ 1 และ 2 และไม่ควรกว้างใหญ่จนเกินกำลัง

ความสามารถที่ผู้นำท้องถิ่นจะรับภาระได้ เช่นเติมพื้นที่ของจังหวัด ดังจะเห็นได้จากความไม่สำเร็จของการบริหารกิจการปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ผ่านมา

4. องค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปควรจัดตั้งในพื้นที่ที่มีศักยภาพที่เหมาะสมกับความสามารถขององค์กร และต้องมีพื้นที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน เพราะจะทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่และความขัดแย้งกันในทางกฎหมาย ประกอบทั้งประชาชนจะเกิดความสับสนว่าตนอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปใด ปัญหานี้จะเกิดขึ้นเมื่อร่าง พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่รัฐสภากำลังพิจารณาอยู่ในขณะนี้ ผ่านความเห็นชอบมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย จะทำให้มีองค์การปกครองท้องถิ่น 2 รูปซ้อนกันอยู่ในพื้นที่เดียวกัน คือองค์การบริหารส่วนจังหวัดองค์การหนึ่ง กับสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลอีกองค์การหนึ่ง ซึ่งเป็นการผิดหลักการ

ข้อพิจารณาถึงสถานภาพและปัญหาบางประการของการปกครองท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 31 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่บริหาร "กิจการส่วนจังหวัด" ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในฐานะที่เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่ง โดยหลักการแล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล แต่บริการใดที่ไม่ขัดต่อกฎหมายเทศบาล สุขาภิบาล หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็สามารถให้บริการกิจการส่วนจังหวัดในเขตเทศบาลและสุขาภิบาลได้ เช่น การบรรเทาสาธารณภัยต่าง ๆ เป็นต้น กิจการอันเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 31 ดังกล่าวได้แก่

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
2. การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม
3. การสาธารณสุข
4. การป้องกันโรค การบำบัดโรค และการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล
5. การจัดให้มีและบำรุงทางน้ำทางบก
6. การจัดให้มีการบำรุงทางระบายน้ำ
7. การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
8. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
9. การจัดให้มีน้ำสะอาดและการประปา
10. การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์
11. การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
12. การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
13. การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน
14. การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจน

สถานที่ประชุมอภิมอบราชฎ

15. การบำรุงและการส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
16. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น
17. การจัดการคุ้มครอง ดูแลและหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
18. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
19. การพาณิชย์
20. กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่นหรือกิจการอื่น ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็น

กิจการส่วนจังหวัด

เมื่อพิจารณาดูหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ข้างต้นมีข้อที่หน้าสังเกตและน่าวิเคราะห์เพราะมีผลกระทบต่อสถานภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังต่อไปนี้

1. กิจการหลายลักษณะที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นั้น เป็นภารกิจที่มีขอบเขตกว้างขวางจนไม่อาจจะปฏิบัติให้เกิดผลในลักษณะรูปธรรมได้ดังก เช่น หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นต้น

2. กิจการหลายลักษณะที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นั้น ปัจจุบันได้โอนให้หน่วยงานอื่นรับภารกิจไปจัดทำแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น การศึกษาประชาบาล สำนักงานประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการรับไป งานในด้านการไฟฟ้า การไฟฟ้าภูมิภาครับไป งานประปา การประปาภูมิภาครับไป เป็นต้น

3. กิจการอันเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบางลักษณะเป็นกิจการที่ต้องใช้เครื่องมือที่มีราคาแพงหรือใช้งบประมาณในการจัดทำหรือดำเนินการสูง ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อาจรับผิดชอบได้ เพราะมีงบประมาณจำกัด¹ เช่นกิจการในด้านการบรรเทาสาธารณภัย สนามกีฬา สวนสัตว์ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สิ่งเหล่านี้ต้องใช้เงินลงทุนดำเนินการค่อนข้างมาก ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่ไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้ เพราะงบประมาณจำกัด กิจการในด้านสาธารณสุข การป้องกัน การบำบัดโรค และการจัดให้มีและบำรุงสถานพยาบาล นอกจากจะเป็นกิจการที่ใช้งบประมาณดำเนินการสูงแล้ว ยังเป็นกิจการที่ต้องใช้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถ ความเสียสละสูง แต่เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีงบประมาณจำกัด ประกอบทั้งโอกาสในความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานของบุคคลในสายงานดังกล่าวมีลักษณะที่ไม่แน่นอนและขาดความเจริญก้าวหน้าตามสมควร จึงยอมทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้เกิดผลดีได้อย่างแท้จริง

4. องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะที่เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และจังหวัดในฐานะที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีความซ้ำซ้อนกันหลายประการ เช่น ซ้ำซ้อนกันเรื่องของพื้นที่อยู่ในความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นพื้นที่เดียวกัน ซ้ำซ้อนกันในเรื่องของหน้าที่ ซึ่งว่ากันที่จริงแล้วเป็นเรื่องที่แยกแยะถึงความแตกต่าง ระหว่างหน้าที่ใดเป็นหน้าที่ของจังหวัด หน้าที่ใดเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ยิ่งไปกว่านั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติภารกิจอันเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่ ก็ได้แก่ข้าราชการผู้มีตำแหน่งและหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติราชการให้แก่จังหวัดอย่างเต็มเวลาอีกด้วย เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมาดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดจังหวัดดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอ รวมตลอดถึงเจ้าหน้าที่ระดับเสมียนพนักงานอีกจำนวนหนึ่ง ความซ้ำซ้อนระหว่างจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าว ย่อมไม่เป็นผลดีเลย ถ้าพิจารณาในด้านหลักการบริหารราชการที่ดี ดังนั้นการบริหารราชการในพื้นที่ของจังหวัด ถ้าจะมีสถานภาพเดียวกันจะเป็นผลดีกว่า เพราะจะทำให้เกิดเอกภาพในการปฏิบัติงาน และขณะเดียวกันจะเป็นการรวมและระดมทรัพยากรและพลังงานต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดผลดีแก่การบริหารราชการของจังหวัดอย่างแท้จริง

5. องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีฐานะของการเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่ไม่สมบูรณ์แบบนัก และถ้าจะพิจารณากันอย่างดองแท้ก็อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 197, 198 และมาตรา 199 ซึ่งบัญญัติว่า

ม.197 การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ม.198 การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย

¹งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีประมาณปีละ 60 ล้านบาท โดยเฉลี่ย

ม.199 คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น จะกระทำได้เฉพาะกรณีที่ทำเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้ง 3 มาตราดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นโดยชัดเจนว่าการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักการปกครองตนเอง ยิ่งไปกว่านั้นการดำเนินกิจการในการปกครองท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ อีกด้วย ในด้านองค์การที่มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารกิจการขององค์การปกครองท้องถิ่น แบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาท้องถิ่น และฝ่ายบริหารซึ่งมีอยู่ 2 ระบบ หรือ 2 แบบ คือระบบบริหารแบบผู้บริหารโดยคณะบุคคล (collective administration) เช่น การบริหารเทศบาลหรือระบบบริหารแบบผู้บริหารที่แท้จริงเพียงคนเดียว (single executive) เช่น การบริหารกรุงเทพมหานคร องค์การที่มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารกิจการขององค์การปกครองท้องถิ่นทั้ง 2 ฝ่าย รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นหลัก การใช้วิธีการแต่งตั้งบุคลากรทางการเมืองขององค์การปกครองท้องถิ่นทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ต้องพิจารณาใช้ด้วยเหตุผลแห่งความจำเป็นจริง ๆ และควรมีลักษณะเป็นการชั่วคราว มิใช่เป็นการถาวร เช่น การแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวจากบุคคลภายนอก หรือข้าราชการบางตำแหน่งในท้องถิ่นนั้นเข้ามาบริหารกิจการเทศบาลเป็นการชั่วคราว เพื่อรอให้สภาเทศบาลได้พิจารณาเลือกตั้งคณะเทศมนตรีชุดถาวรเข้ามารับผิดชอบบริหารกิจการเทศบาลต่อไป ย่อมเป็นสิ่งจำเป็นและชอบด้วยหลักการ แต่การแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นเข้ามารับผิดชอบบริหารกิจการของท้องถิ่นเป็นการถาวร ย่อมเป็นการขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ใช้วิธีการแต่งตั้งผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการถาวรย่อมเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเจตนารมณ์ของการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างไม่อาจจะหาเหตุผลอื่นใดมาหักล้างได้

ยิ่งไปกว่านั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องดำรงตำแหน่ง 2 ตำแหน่งในเวลาเดียวกัน ตำแหน่งหนึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินให้มีอำนาจควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย ซึ่งอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในลักษณะนี้ได้แก่การตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์การปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบในจังหวัดของตน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการดำเนินกิจการขององค์การปกครองท้องถิ่นใดมีลักษณะไม่ถูกต้อง ก็มีอำนาจที่จะสั่งยับยั้งมิให้ดำเนินการต่อไป หรือมีอำนาจที่จะเรียกเอกสาร บุคคล มาตรวจสอบ สอบถามได้ หรือพิจารณาเห็นว่าร่างกฎหมายขององค์การปกครองท้องถิ่นใดที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นมาแล้วมีลักษณะหรือบทบัญญัติที่เคลือบคลุม ไม่ถูกต้อง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะยับยั้งไม่ลงนามประกาศใช้ ซึ่งมีผลที่สภาท้องถิ่นจะต้องกลับไปพิจารณาร่างกฎหมายนั้นใหม่ตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนอีกตำแหน่งหนึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งเป็นประมุขฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีฐานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ในฐานะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผนที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดถึงมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด จริงอยู่ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะเพิกถอนมติของสภาจังหวัดได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักการ 2 ประการคือ มติของสภาจังหวัดนั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐหรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับทางราชการหรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด หรือมติของสภาจังหวัดนั้นมีได้บัญญัติเป็นข้อบัญญัติจังหวัด

จะเห็นได้ว่าตำแหน่งหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 2 ตำแหน่งนั้นมีสถานภาพและบทบาทที่ขัดแย้งกัน อย่างง่ายดาย และโอกาสที่ผู้ว่าราชการจังหวัด จะทำให้ความขัดแย้งระหว่างสถานภาพและบทบาทของ 2 ตำแหน่งนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการและผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นก็มีได้มาก ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นหลาย จังหวัดที่เป็นข่าวใหญ่ในหน้าหนังสือพิมพ์อยู่เสมอ ฉะนั้นจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นและมีความเหมาะสมเป็นอย่างยิ่งที่จะได้มีการพิจารณาด้วยเหตุผลและหลักวิชาว่า การปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรจะมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้มีสถานภาพเป็นเช่นไร จึงจะถูกต้องและเหมาะสม

ข้อพิจารณาในการกำหนดสถานภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ได้มีการพิจารณาทบทวนว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรจะมีสถานภาพที่แท้จริงเป็นเช่นใดก็เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารราชการ ในตอนก่อนได้วิเคราะห์ไว้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและจังหวัดในฐานะเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีความซ้ำซ้อนกันทั้งในด้านพื้นที่ ในความรับผิดชอบ ภารกิจหน้าที่และบุคลากรผู้มีหน้าที่ปฏิบัติราชการให้แก่หน่วยงานทั้งสองนี้ ทำให้ขาดเอกภาพในการบริหารกิจการ ตลอดจนทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดก็ถูกใช้เพื่อการปฏิบัติราชการในลักษณะที่เรียกว่า ตำนาน้ำพริกละลายแม่น้ำ ซึ่งไม่เป็นผลดีแก่การสร้างผลงานเพื่อสนองความต้องการของประชาชนทั้งในฐานะของหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นยิ่งไปกว่านั้นการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นของนานาอารยประเทศ ประกอบทั้งมีลักษณะที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ข้อมไม่ เป็นผลดีและสร้างความสับสนในความเข้าใจที่ถูกต้องของประชาชน ต่อกิจการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นในรูปอื่น ๆ อีกด้วยความผิดพลาดดังกล่าว ไม่เพียงแต่จะเกิดผลเสียในด้านการจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชนของหน่วยงานที่มีชื่อว่าจังหวัดใน 2 ฐานะดังกล่าวเท่านั้น หากจะมีผลเสียต่อความต้องการของประชาชนต่อการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยโดยรวมอีกด้วย ผลเสียทั้ง 2 ประการนี้มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง ซึ่งอาจจะกล่าวโดยกว้าง ๆ ว่า ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่อยู่ภายใต้การเมืองการปกครอง และการบริหารกิจการอย่างสับสน เป็นไปอย่างลุ่ม ๆ ดอน ๆ ขาดหลักประกันในสิทธิเสรีภาพอย่างแท้จริง ขาดความสามารถในการพัฒนาประเทศ ขาดหลักประกันในการที่จะมีชีวิตในอนาคตที่แจ่มใส ในที่สุดประชาชนที่อยู่ภายใต้ระบอบการเมืองการปกครองที่สับสนดังกล่าว ก็จะถูกผู้มีอำนาจหาผลประโยชน์ในรูปแบบประชาธิปไตยจอมปลอมตลอดเวลา ดังนั้นจึงสมควรที่จะพิจารณากำหนดสถานภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ถูกต้องต่อความเป็นจริงและหลักวิชาเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ดังนี้

1. เปลี่ยนสภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจากองค์การปกครองท้องถิ่นมารวมเป็นหน่วยเดียวกับจังหวัด ในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค เพื่อความประหยัด เพื่อประสิทธิภาพและเอกภาพในการบริหารราชการ และเพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในบทก่อนประกอบด้วยเหตุผลที่ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่ไม่สมบูรณ์แบบ และมีลักษณะที่ขัดต่อหลักการปกครองท้องถิ่นสากลอยู่หลายประการ ดังได้กล่าวไว้ข้างต้นจึงเห็นสมควรที่จะได้มีการเปลี่ยนสถานภาพขององค์การบริหารเสียใหม่เพื่อจะได้รวมพลังและทรัพยากรใช้พัฒนาพื้นที่ของจังหวัดให้ถูกต้องต่อไป อาจจะมีปัญหาถามว่า การเปลี่ยนแปลงสถานภาพขององค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดดังกล่าว จะไม่เป็นการถอยหลังเข้าคลองหรือ จะไม่เป็นการริดรอนสิทธิการปกครองตนเองของประชาชน หรือ ขอดอบคำถามเช่นนี้ว่า ไม่เป็นการถอยหลังเข้าคลองและไม่เป็นการริดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่ประการใด เหตุผลก็คือตามหลักการแล้วการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองชุมชนหนึ่ง ชุมชนที่เหมาะสมจะจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น จะต้องมีความพร้อมอย่างน้อย 3 ประการ คือ ประการแรกชุมชนนั้นจะต้องมีประชาชนที่มีความรู้ความสามารถที่จะรับภาระในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นได้ด้วยตัวเองตามหลักการปกครองตนเอง ประการที่สองประชาชนในชุมชนนั้นจะต้องมีความสนใจและความตื่นตัวทางการเมืองในระดับที่น่าพอใจเพราะกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นนั้นได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมและรับภาระหน้าที่บริหารกิจการ และจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตามหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตัวเอง ประการที่สามชุมชนนั้นจะต้องมีความพร้อมในด้านการเงินหรือรายได้อันจะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ หมายความว่าเมื่อพิจารณาจากฐานะท้องถิ่นที่ได้อันมาเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นท้องถิ่นนั้นจะต้องมีฐานะทางเศรษฐกิจดีพอสมควร ประชาชนในท้องถิ่นที่ควรจะมีอาชีพหลักอันได้แก่ พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม จึงจะทำให้้องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นมีรายได้จากภาษีอากรมากพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพได้ ถ้าเป็นท้องถิ่นที่ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม และเป็นเกษตรกรรมที่ล้ำสมัยด้วยแล้วก็เป็น การแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าท้องถิ่นที่ลักษณะดังกล่าวไม่มีความพร้อมทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมที่จะยกฐานะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น

ความจริงแล้วไม่มีเหตุผลหรือความถูกต้องแต่ประการใดเลยที่จะต้องจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ทุกตารางนิ้วอย่างที่เรากำลังผิดพลาดกันอยู่ในขณะนี้ อดีตที่ผ่านมาเกือบร้อยปีแล้ว เมื่อมีการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นทดลองในรูปสุขาภิบาลขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2448 ปรากฏว่าสมุหเทศาภิบาล และเจ้าเมืองหลายแห่งปรารถนาที่จะให้รัฐบาลออกกฎหมายเพื่อให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเป็นการทั่วไป แต่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้นทรงเห็นว่า ประชาชนในหัวเมืองยังไม่พร้อมที่จะรับและร่วมมือกับราชการเพื่อพัฒนาการเมืองในส่วนนี้ โดยทรงชี้เหตุผลว่า “ราษฎรซึ่งจะต้องเสียเงินในกิจการสุขาภิบาลยังไม่รู้ไม่เข้าใจ และยังไม่เห็นประโยชน์คือยังไม่ต้องการสุขาภิบาล ถ้าจะจัดโดยอุบายตั้งกฎหมาย รัฐบาลบังคับให้จัดให้มีขึ้น ก็คงจัดได้ แต่แลเห็นว่า การสุขาภิบาลจะสำเร็จได้ดีด้วยความนิยมของราษฎร ยิ่งกว่าความบังคับของรัฐบาล” จึงได้ร้องขอความคิดในเรื่องนี้

2. โดยที่พิจารณาเห็นว่า “สภาจังหวัด” ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ประชาชนเลือกตั้งโดยตรงตามหลักการ และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้หน้านั้น เป็นองค์กรที่มีคุณประโยชน์ทั้งในด้านการพัฒนาการเมือง และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทเป็นอย่างยิ่ง จึงเห็นสมควรให้คงองค์กร “สภาจังหวัด” เอาไว้ โดยกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดในหลักการสำคัญดังนี้

2.1 เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ในกิจการทั่วไปและการบริหารราชการของจังหวัด ตามกฎหมาย ระเบียบแผน และนโยบายของรัฐบาล

2.2 ให้คำแนะนำ และข้อมูล ต่อการทำ “แผนพัฒนาจังหวัด”

1 กระทรวงมหาดไทย “เรื่องสุขาภิบาล” พระราชหัตถเลขาธิษฐานที่ 5 ที่เกี่ยวข้องกับการกิจของกระทรวงมหาดไทย, เล่ม 1 (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2513) หน้า 241.

2.3 เป็นตัวแทนของประชาชนในอันที่จะให้ข้อมูล ข่าวสาร และความต้องการแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารราชการหรือเป็นแนวทางในการบริหารราชการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกทางและมีประสิทธิภาพ

2.4 เป็นหน่วยรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน และหน่วยราชการต่าง ๆ เพื่อเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาดำเนินการต่อไป

2.5 ให้มีคณะกรรมการของสภาจังหวัดในชุดต่าง ๆ ตามความจำเป็น เช่น คณะกรรมการปกครอง และรักษาความสงบ คณะกรรมการส่งเสริมอาชีพ คณะกรรมการพัฒนาชุมชน คณะกรรมการวางแผนและพัฒนา จังหวัด ฯลฯ โดยคณะกรรมการเหล่านี้หน้าที่ศึกษารวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริง อุปสรรค ปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารราชการของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ของจังหวัดแล้วเสนอต่อสภาจังหวัด เพื่อให้สภาจังหวัดเสนอหรือให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป

บทบาทของสภาจังหวัดตามแนวความคิดข้างต้น จะมีคุณประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างยิ่ง ถ้าทุกฝ่ายจะช่วยกันพัฒนา โดยไม่คิดต่อต้านหรือคิดรังเกียจโดยไม่มีเหตุผล ทั้งนี้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องไม่ยึดติดอยู่กับสิ่งเก่าที่เมื่อไม่เหมาะสมก็จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับกาลสมัยต่อไป

เมื่อยกเลิกการปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพราะเหตุผลว่าซ้ำซ้อนกับจังหวัดในฐานะที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคแล้ว เพื่อมิให้ประชาชนต้องเสียโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง รัฐบาลควรส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนตำบลให้จริงจังและมีผลในเชิงรูปธรรมยิ่งขึ้น โดยการเร่งรัดให้กฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลมีผลใช้บังคับโดยเร็ว และเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นแล้วรัฐจะต้องให้การอุดหนุนแก่งกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งในด้านการเงิน วิชาการ เครื่องมือ เจ้าหน้าที่ เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจะปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะมีผลทำให้ประชาชนเห็นถึงคุณประโยชน์และเกิดความตื่นตัวในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างเต็มใจ ผลสำเร็จของการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดย่อมเป็นความจริงที่ทุกคนปรารถนา แต่ทั้งนี้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะฝ่ายราชการ นักการเมือง และประชาชนในท้องถิ่นจะต้องพร้อมใจกันสนับสนุนกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างจริงจังและต่อเนื่องไม่เช่นนั้นแล้วองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะเป็นการปกครองท้องถิ่นแต่เพียงชื่อที่ปรากฏในกฎหมายที่จัดตั้งเหมือนกับองค์การปกครองท้องถิ่นหลายรูปที่เป็นมาในอดีตเท่านั้น



เขตส่งเสริมฯ

วัตถุประสงค์

- ส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
- ส่งเสริมการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น
- ส่งเสริมการพัฒนาท้องถิ่น
- ส่งเสริมการบริหารงานสาธารณะ
- เผยแพร่วิทยาการ สารคดี และสาระบันเทิง
- ส่งเสริมสื่อสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น
- เผยแพร่เหตุการณ์สำคัญในปัจจุบัน



เกณฑ์พิจารณาบทความและสารคดี

- เป็นเรื่องที่มีสาระประโยชน์ต่อส่วนรวม
- มีแนวคิดสร้างสรรค์เหมาะสมกับกาลสมัย
- ให้ความรู้/บันเทิง
- ใช้ภาษาและสำนวนโวหารดี
- ไม่มุ่งโจมตีบุคคลหรือสถาบันใดโดยเฉพาะ
- ความยาวของเรื่องไม่ควรเกิน ๑๐ หน้าพิมพ์



กติกา

- ต้นฉบับให้พิมพ์หรือไว้นิยามหน้าเด็ก
- ต้องแจ้งนามและที่อยู่ของผู้เขียนให้ชัดเจน
- เป็นสิทธิของเราที่จะพิจารณานำลงหรือไม่และเมื่อใด
- เราก้อสิทธิในการแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอน
- เราจะไม่ส่งต้นฉบับคืนไม่ว่าในกรณีใด ๆ
- เงินค่าตอบแทนค่าเขียนเรื่องเป็นไปตามระเบียบ กรรมการปกครองว่าด้วยการเงินนิตยสาร กรรมการปกครอง พ.ศ. ๒๕๒๐

กองบรรณาธิการ

กองวิชาการและแผนงาน
กรมการปกครอง กทม. ๑๐๒๐๐
โทร. ๒๒๒-๒๒๐๔

กองจัดการ

กองหลัง กรมการปกครอง
โทร ๒๒๑-๒๔๕๗

กำหนดออก

เดือนละ ๑ เล่ม
๑ ปี ๑๒ เล่ม

อัตราค่าสมาชิก

- สมาชิกรวมส่งอำเภอ-จังหวัด-สุขาภิบาล-องค์การบริหารส่วนจังหวัด ปีละ ๒๕๐ บาท
- สมาชิกลีก (ระบุตัวผู้รับ) ปีละ ๓๒๐ บาท (รวมค่าส่ง ๕๐ บาท)
จำหน่ายปลีก เล่มละ ๒๕ บาท

การสมัครสมาชิก

ธนบุรีหรือเช็คไปรษณีย์ถึงจาก ปณหน้าพระลานในนาม
ผู้จัดการเทศาภิบาล กรมการปกครอง กทม. ๑๐๒๐๐

**คณะกรรมการอำนวยการ
ประธาน**

นายชูวงศ์ ฉายะบุตร

รองประธาน

นายดำริ วัฒนสิงหะ

นายสมศักดิ์ ศรีวรรณะ

นายประธาน สุขวังสรรพ์

นายไพฑูรย์ บุญวัฒน์

กรรมการ

ผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้า

กองที่ทำหน้าที่บรรณาธิการ

หรือผู้จัดการนิตยสาร

กรรมการปกครอง

กรรมการและเลขานุการ

นายวิจิตร วิชัยสาร

กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

นายปรีชา เรืองจันทร์

กองจัดการ

☎ ๒๒๑-๑๘๘๖

ผู้จัดการ

นายพิเศษรู้ สุจริติน

ผู้ช่วยผู้จัดการฝ่ายทะเบียน

นางวรี นพวงศ์ ณ อยุธยา

ฝ่ายการเงิน

นางวลี จันทรา

นางสุพัตรา แสงนภาภาค

นางณายรัตน์ แก้วสีปลาด

น.ส.นุจรี บำเพ็ญจงศักดิ์

น.ส.มารยาท ดิเทพงค์

น.ส.นฤมล อ่ำจ้อย

นายศุภชัย เกิดพรธรรม

ฝ่ายการทะเบียน

นางสมจิตร นาทวรรทัด

น.ส.ทองประกอบ น้อยวัฒน์

นางภัทราวดี ไตรรักษา

น.ส.ชนันท์ ปุณณสร้างเกียรติ

น.ส.เสาวณี สุวรรณเนตร

กองบรรณาธิการ

☎ ๒๒๒-๖๒๐๔

บรรณาธิการ

นายวิจิตร วิชัยสาร

ที่ปรึกษา

นายประภิต กัญญาบาล

นายไวยทยา อึ้งภากรณ์

บรรณาธิการผู้ช่วย

นายปรีชา เรืองจันทร์

นายพงษ์ฤทธิ์ คงประสิทธิ์

นายสุรชัย อินทอง

นายสุริยะ วิริยะสวัสดิ์

ประจำกองบรรณาธิการ

นายทิบูลย์ หัตถกิจโกศล

นายสมนึก ปินถาวรรักษ

นายชลธี ยิ่งตรง

นายภัทระพงศ์ เทียนศรี

นายปรีชา ปัญญาประทุม

นายจิระ สุขพุ่ม

เจ้าหน้าที่

น.ส.อัมพร ทองนุสนธิ์

น.ส.พรทิพย์ วันบรรเจิด

น.ส.พรรณนา ทรัพย์พิง

นายประเสริฐศักดิ์ ตั้งตระกูล

ตรวจรับ รักษา จัดส่ง

นายประยูร ศรีเกษมมาศ

นายหิรัญ อีสระอาด

■ บทความหรือข้อเขียนในนิตยสารนี้เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนแต่คณะทำงานกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป และไม่ผูกพันกับกรรมการปกครองแต่อย่างใด..

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง ถนนพหลโยธิน กรุงเทพฯ ๖ 10400 โทร. 279-5034-6
นายพูนชัย จรรย์ยานนท์ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา พ.ศ.2537
