



ISSN 0125-0906

วารสาร
ข้าราชการ

ปีที่ ๔๔ ฉบับที่ ๕ เดือนกันยายน-ตุลาคม ๒๕๔๒

บทบรรณาธิการ

กระแสประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และเจตนาธรรมาภิบาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน และนโยบายปฏิรูประบบบริหารภาครัฐที่เน้นการปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐและการกระจายอำนาจ ล้วนแต่ให้ความสำคัญและส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพราะการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นการอำนวยความสะดวกต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศอย่างแท้จริง และเป็นพื้นฐานของการพัฒนาประเทศ ท้องถิ่นที่เข้มแข็ง จะสร้างความเจริญก้าวหน้า และความมั่นคงให้กับประเทศชาติโดยส่วนรวม

วารสารข้าราชการจึงขอเสนอบทความเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการในการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้ทราบปรัชญาแนวคิดและข้อเสนอแนะจากท่านผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องนี้ และหวังอย่างยิ่งว่าจะเป็นประโยชน์ต่อท่านผู้สนใจ และหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันผลักดันให้เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง

บรรณาธิการ

เจ้าของ สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. โทร. ๒๘๑-๙๕๕๔ ๒๘๑-๓๓๓๓ ต่อ ๑๑๓๔

ที่ปรึกษา นางทิพาวดี เมฆสวรรค์ นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ นายบุญปลุก ชายเกตุ นายสุภรัตน์ โชติคุณาน นายสีมา สีมันันท์

บรรณาธิการ นายวีระ ไชยธรรม ผู้ช่วยบรรณาธิการ นายปรีชา วิชัยดิษฐ์

กองบรรณาธิการ นายบุญรอด สิงห์วัฒนาศิริ นางจิระภา รัตนวิบูลย์ นายวิญญู พิทักษ์ปกรณ์ นางสุชาดา รังสินันท์ น.ส.วารุณี เสวตาลัย

นายเกริกเกียรติ เอกพจน์ นายอนุพงษ์ สุขเกษม นางอารีย์ สวัสดิ์สาดี น.ส.ศิวาพร นวลตา นายสมพงษ์ ธนาลากพิพัฒน์

ฝ่ายจัดการ นายอนวัช ธีระสาธน์ นายบุญสิน กังวลสุข นายปฏิพัทธ์ มุตตารักษ์ ฝ่ายศิลป์ นายสนธยา สิทธิกรณ์

ผู้จัดการสวัสดิการ นายพันธ์เรือง พันธุนงส์ พิมพ์ที่ โรงพิมพ์สมมิตรพริ้นติ้ง 59/4 ซอยวัดพระเงิน

ถนนดลิ่งชัน-สุพรรณบุรี บางใหญ่ นนทบุรี ๑๑๑๔๐ โทร. ๕๙๕-๑๘๔๙ ๙๐๓-๘๒๕๗-๘

วัตถุประสงค์การจัดทำ ๑. เพื่อเผยแพร่วิชาการและความเคลื่อนไหวทางด้านการบริหารงานบุคคล

๒. เพื่อเผยแพร่แนวความคิดในการปฏิบัติราชการ ๓. เพื่อเป็นสื่อกลางระหว่างข้าราชการเสริมสร้างทัศนคติที่ดีต่อราชการ

๔. เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาข้าราชการ ต้องการให้ข้อเสนอแนะปัญหาระเบียบข้าราชการหรือส่งบทความแสดงความคิดเห็น

โปรดส่งไปที่ บรรณาธิการวารสารข้าราชการ สำนักงาน ก.พ. ถนนพิษณุโลก คูสิต กทม. ๑๐๓๐๐

ห้องสมุดสำนักงาน ก.พ.
LIBRARY OF THE OFFICE OF CSC

สารบัญ วารสารข้าราชการ ปีที่ ๔๔ ฉบับที่ ๕ กันยายน-ตุลาคม ๒๕๔๒

- โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี ๓
โดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
- บทสัมภาษณ์พิเศษ ๑๒
“การบริหารจัดการที่ดี โดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น”
ชวลีพร เดชขำ
- การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการที่ดี ๓๙
ศ.ดร. ปรัชญา เวสารัชช์
- “การบริหารการจัดการที่ดีกับการปกครองท้องถิ่นที่ดี” ๕๑
จะเกี่ยวกันอย่างไร
รศ. ประทาน คงฤทธิศึกษากร
- อินไซด์ราชการ ๕๖
’นวิชีพ
- การปกครองท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์ ๕๘
ศ.ดร. ปรัชญา เวสารัชช์
- ความมุ่งมั่นสานฝันสร้างท้องถิ่น ๖๘
ชาญวิทย์ ไกรฤกษ์
- (WIN)³ ๘๐
แนวคิดพื้นฐานที่เอื้อต่อการทำงานให้ประสบความสำเร็จ
สุชาติ แสงทองสวัสดิ์
- แต่ผู้เกษียณ...ด้วยความเคารพ: ๘๓
ชีวิตเริ่มต้นเมื่อ ๖๐
วินัย กลิ่นสุวรรณ
- ท่อไอเสีย ๘๘
เทอร์โบ

โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี โดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

Promoting Sound Governance Through Decentralization

บทนำ

กระแสอุดมการณ์ “ประชาธิปไตย” ได้เป็นที่แพร่หลายในนานาประเทศรวมทั้งประเทศไทย ก่อให้เกิดความตื่นตัวและมีการเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากความร่วมมือของขบวนการประชาชนทุกหมู่เหล่า ที่เรียกร้องรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เมื่อปี พ.ศ. 2540 อย่างไม่เคยเกิดเหตุการณ์ทำนองนี้ขึ้นมาก่อนในประวัติศาสตร์การร่างรัฐธรรมนูญของไทย

ประเทศที่มีการปกครองตามอุดมการณ์ประชาธิปไตยมักจะทำให้ความสำคัญกับการปกครองตนเอง (Self Government) หรือ การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) เป็นอย่างมาก เพราะยิ่งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งมากเพียงไร ก็ยิ่งจะเป็นฐานสนับสนุนการปกครองในระดับชาติได้มากเท่านั้น

สำหรับประเทศไทยแม้จะรับแนวคิดการปกครองตนเองมาใช้ ตั้งแต่สมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำริให้จัดการปกครองรูป สุขาภิบาล ขึ้นเป็นครั้งแรก และจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมขึ้นที่อำเภอเมืองจังหวัดสมุทรสาคร เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2448 แต่ก็ยังไม่มี การเลือกตั้งผู้แทนเข้ามาทำหน้าที่บริหารกิจการของสุขาภิบาลตามหลักการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ.127 เพื่อบังคับใช้ตามหัวเมืองต่างๆ ซึ่งต่อมาได้มีวิวัฒนาการตามลำดับจนกระทั่งปัจจุบันรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยประกอบไปด้วยกรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และสุขาภิบาล แม้ว่าแนวคิดการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เป็น



นโยบายสำคัญของรัฐบาล และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะบัญญัติไว้หมวด 9 อย่างชัดเจนว่า การกระจาย อำนาจทั้งทางการเมืองและการบริหาร จำเป็นต้องดำเนินการผ่านกระบวนการเรียนรู้ และ เตรียมความพร้อมในทุกด้านด้วย การส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มิได้เป็นแต่เพียงการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นเครือข่ายของทางราชการเท่านั้น แต่ยังคงคำนึงถึงระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ควบคู่ไปกับหลักการกระจายอำนาจ เพื่อให้อำนาจรัฐกระจายไปยังท้องถิ่น และเกื้อกูลให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงต่อพี่น้องประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศอย่างทั่วถึงกัน



ความเป็นมาของโครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี โดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

สำนักงาน ก.พ. ร่วมกับกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งโครงการนี้ภายใต้ชื่อว่า
“โครงการส่งเสริม การบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

(Promoting Sound Governance through Decentralization)”

โดยการสนับสนุนจากโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP)



โครงการมีจุดมุ่งหมายที่จะทำหน้าที่สนับสนุนทางวิชาการในการ
ทำงานของคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายปกครองท้องถิ่นฯ และ
การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายพิชัย รัตตกุล)
เป็นประธาน โดยมีระยะเวลาดำเนินการ 2 ปี ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2541
ถึง วันที่ 30 กันยายน 2543 สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะ ร่วมรับผิดชอบ-
การดำเนินงานโครงการนั้น ได้แก่ ส่วนราชการที่มีหน่วยงานในภูมิภาค และเกี่ยว-
ข้องกับการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยินดีเข้าร่วม-

โครงการ เป็นหน่วยงานต้นแบบด้วย

- 1 ศึกษาเพื่อกำหนด รูปแบบใหม่ด้านบทบาท หน้าที่ โครงสร้าง ระบบการบริหาร การ จัดกำลังคน และระบบการเงินการคลังที่เหมาะสมสำหรับราชการ ส่วนกลาง ส่วน ภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น
- 2 ศึกษาเพื่อกำหนดรูปแบบโครงสร้างและระบบการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมสำหรับ ทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น
- 3 ศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางการถ่ายโอนงานและสร้างความพร้อม ให้แก่ท้องถิ่น ตลอดจนการส่งเสริมให้มีการจัดทำแผนพัฒนา ท้องถิ่นตามรูปแบบใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาต่างๆ
- 4 การทดลองดำเนินการตามรูปแบบใหม่ข้างต้นในพื้นที่ต้นแบบ
- 5 การเตรียมการเพื่อขยายผลการดำเนินงานไปยังพื้นที่ต่างๆ ให้ กว้างขวางต่อไป



การบริหารโครงการ

6 เพื่อให้การบริหารโครงการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ สำนักงาน ก.พ. จึงได้มีคำสั่งตั้งคณะกรรมการกำกับโครงการขึ้นทำหน้าที่กำกับ ดูแล และให้นโยบายการบริหารโครงการ โดยมีเลขาธิการ ก.พ. และปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานร่วม กรรมการประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์สูง เช่นอธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมวิเทศสหการ ผู้แทน UNDP เป็นต้น และได้ตั้งคณะทำงานขึ้นช่วยพิจารณากลับกรองในด้านต่างๆ เช่น คณะทำงานด้านระบบและโครงสร้างการบริหารงานของท้องถิ่น มีนายอำนาจ ปะติเส รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะทำงานด้านยกร่างกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง มีรองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นประธาน เป็นต้น โดยมีนายสีมา สีมานันท์ รองเลขาธิการ ก.พ.เป็นผู้อำนวยการโครงการ นายประยูร พรหมพันธุ์ อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี เป็นผู้จัดการโครงการ และศาสตราจารย์ ดร.ปรัชญา เวสารัชช์ อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชเป็นที่ปรึกษาอาวุโส

1 ส่วนของขั้นตอนการดำเนินงาน และวิธีการปฏิบัติงานของโครงการฯ อาจสรุปได้ 7 ขั้นตอน ดังนี้

1 รวบรวมและประมวลองค์ความรู้จากเอกสารทางวิชาการผลงานวิจัย และ ผลการศึกษาด้านการปกครองท้องถิ่น โดยประสานงานกับส่วนราชการ สถาบันการศึกษา นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ

2 ศึกษาดูงานด้านการปกครองท้องถิ่นทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ เพื่อรับทราบข้อเท็จจริงในภาคปฏิบัติจากพื้นที่ ตลอดจนศึกษาบทเรียน กระบวนการ และขั้นตอนการกระจายอำนาจของต่างประเทศที่มีความสำเร็จ มาแล้ว

3 จัดการประชุม สัมมนาทางวิชาการ เพื่อระดม สมองและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะ จาก ข้าราชการ พนักงาน ท้องถิ่น นักวิชาการ นักการเมืองท้องถิ่น ผู้ทรง คุณวุฒิ ฯลฯ สำหรับเป็นข้อมูลประกอบการ ศึกษากำหนดตัวแบบ (MODEL) การบริหาร จัดการที่ดีสำหรับท้องถิ่นที่จะนำไปใช้ทดลอง ในพื้นที่ต้นแบบ



4 จ้างผู้เชี่ยวชาญด้านระบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น ด้าน การเงินการคลังและด้านการบริหารงานบุคคลและการพัฒนาทรัพยากร มนุษย์ เพื่อทำการนำเสนอตัวแบบ ดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้โดยอาศัยความ ร่วมมือ จากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยินดี เข้าร่วมโครงการ ทั้งในขั้นตอนการสร้างตัวแบบ การทดลองและการติดตาม ประเมินผลและขยายผล โดยจะมีการแต่งตั้งคณะทำงานร่วมจากหน่วยที่ เกี่ยวข้อง

5 กำหนดเลือกภารกิจที่จะทดลองถ่ายโอนจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นภายใต้รูปแบบการบริหารจัดการที่ดีที่กำหนดขึ้น

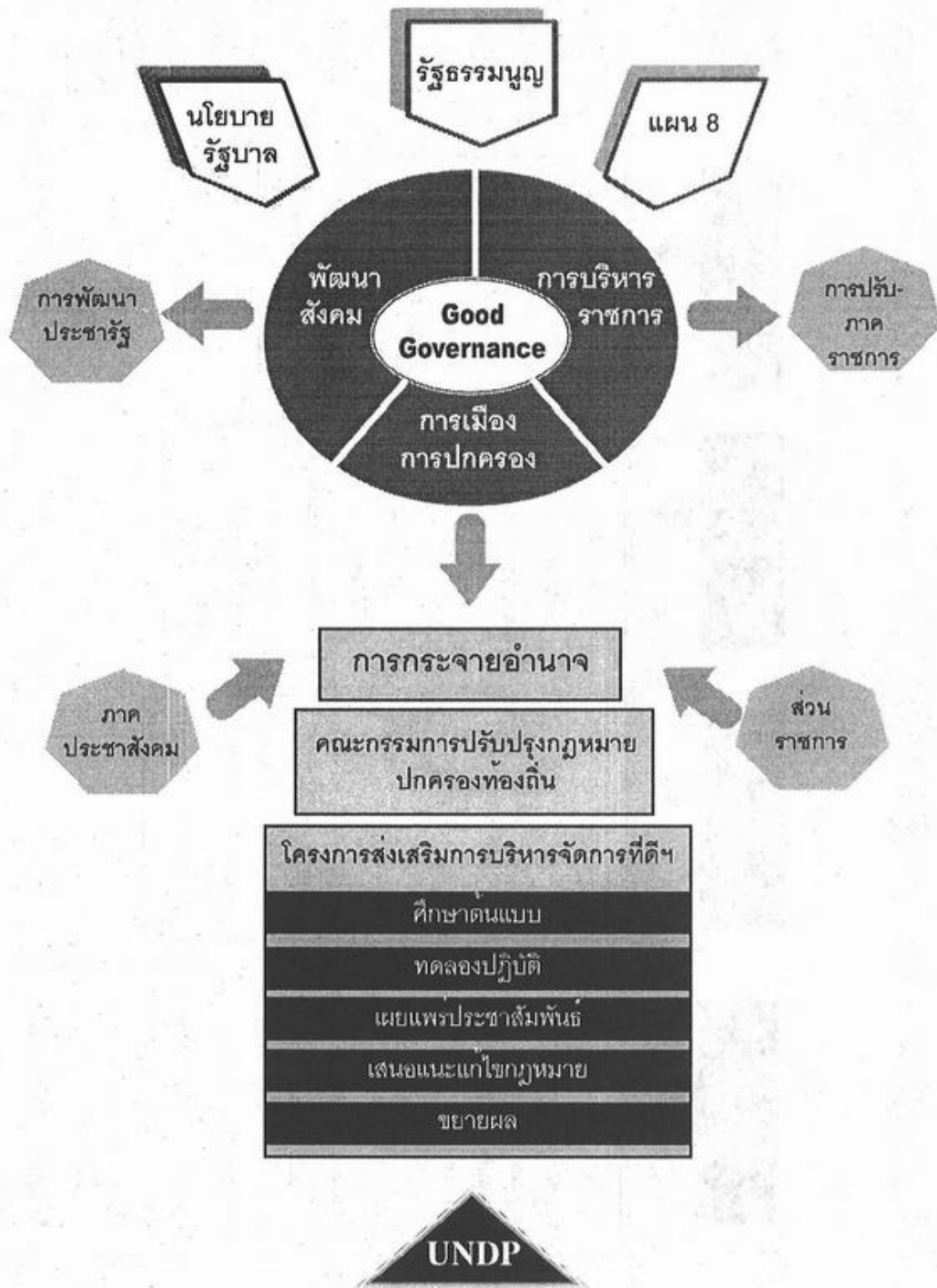
6 กำหนดพื้นที่จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ เพื่อทำการทดลองรูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดี โดยกำหนดเลือกจังหวัดต้นแบบได้แก่ ราชบุรี นครราชสีมา และมหาสารคาม

7 นำตัวแบบข้างต้นไปดำเนินโครงการทดลอง (Pilot Implementation) ในพื้นที่ต้นแบบ และจัดทำรายงานการติดตามประเมินผลโครงการอย่างใกล้ชิด ตลอดจนดำเนินการนำเสนอคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายปกครองท้องถิ่นฯ และคณะรัฐมนตรี ในการขอยกเว้นการปฏิบัติในบางกรณีเป็นพิเศษ เพื่อให้การทดลองสามารถดำเนินการได้ หลังจากนั้นก็จะมีการเสนอแก้ไขปรับปรุงระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการขยายผลในลำดับต่อไป

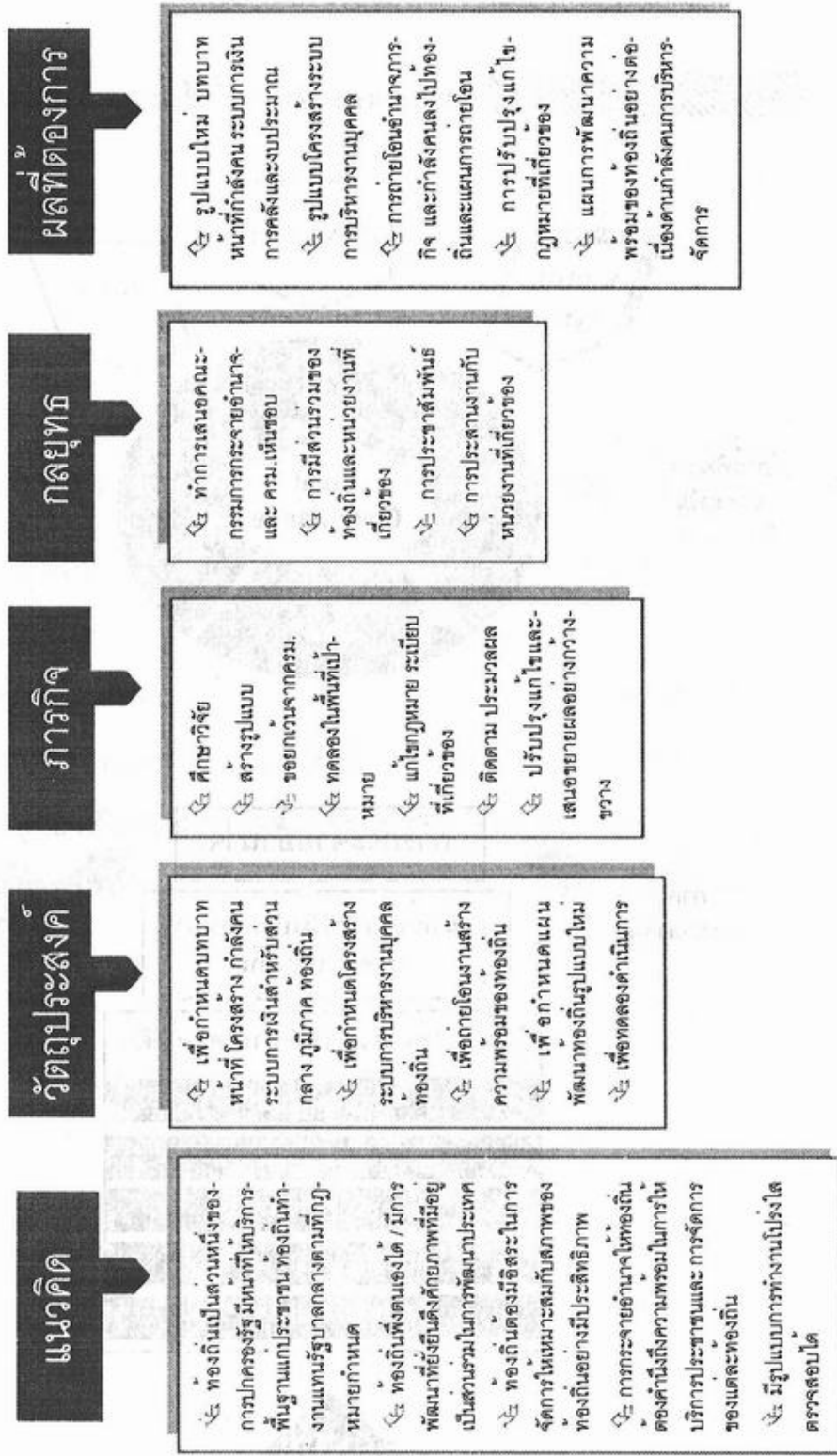
... บทส่งท้าย ...

ดังได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า การดำเนินงานตามโครงการนี้จะอาศัยความร่วมมือร่วมใจและร่วมกันทำงานของภาคีที่เกี่ยวข้องหลายองค์กร ตั้งแต่ขั้นตอนการคิด การปฏิบัติ ไปจนถึงการขยายผล โดยมีความเชื่อมั่นร่วมกันประการหนึ่งว่าการกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่มีโอกาสลอกเลียนแบบอย่างของประเทศใดประเทศหนึ่งได้ ดังนั้นประเทศไทยก็เช่นกันจำเป็นต้องค้นคว้า และสร้างระบบของเราเอง ที่มีความสอดคล้องกับสภาพสังคมไทย และเกื้อกูลต่อการกระจายผลประโยชน์ของชาติ ให้ตกอยู่กับประชาชนส่วนใหญ่ของสังคมอย่างทั่วถึงและแท้จริง สิ่งที่สำคัญประการหนึ่งในการดำเนินงานโครงการก็คือ จำเป็นต้องมีการติดต่อประสานงาน แลกเปลี่ยนข้อมูลและความเห็นกับส่วนราชการต่างๆ ที่มีภารกิจที่จะถ่ายโอนให้ท้องถิ่น รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด ที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นพื้นที่ต้นแบบความสำเร็จของโครงการนี้ และผลสัมฤทธิ์ของการกระจายอำนาจจะเกิดขึ้นมิได้หากปราศจากความร่วมมือของหลาย ๆ ฝ่าย

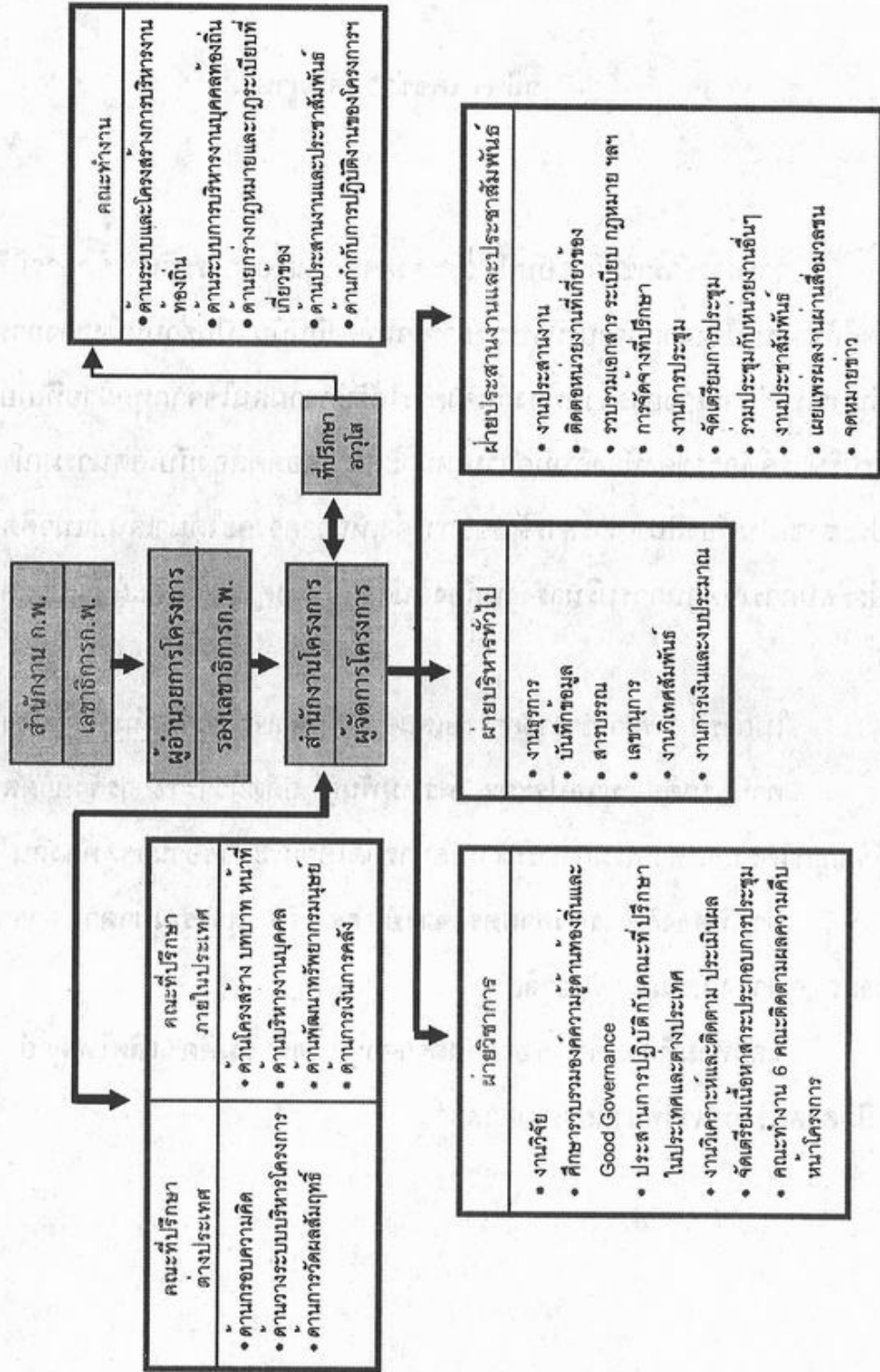
การบริการจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น



เป้าหมาย การกิจ กลยุทธ์ และผลที่ต้องการของโครงการฯ



การบริหารของสำนักงานโครงการ



บทสัมภาษณ์พิเศษ

เรื่อง “การบริหารจัดการที่ดี โดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น”

ชวลีพร เดชขำ* สัมภาษณ์

วารสารข้าราชการฉบับนี้ ประสงค์จะเน้นเรื่องการบริหารจัดการที่ดี โดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเนื่องจากการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจึงควรได้รับความสนใจจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และเพื่อให้การบริหารจัดการของท้องถิ่นมีความเหมาะสม สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และประชาชนในท้องถิ่น วารสารข้าราชการจึงเห็นว่าควรจะได้นำเสนอแนวคิด ข้อเสนอแนะ และประสบการณ์ด้านการบริหารงานท้องถิ่นจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ที่มีประสบการณ์ตรงในเรื่องนี้

ในการนี้วารสารข้าราชการขอเสนอบทสัมภาษณ์ความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ๓ ท่าน ท่านแรกคือ นายประยูร พรหมพันธุ์ อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี ปัจจุบันเป็นผู้จัดการโครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ท่านที่สองคือ รองศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

และท่านที่สามคือ รองศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

* เจ้าหน้าที่โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

นายประยูร พรหมพันธุ์
อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี
ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้จัดการโครงการบริหารจัดการที่ดี
โดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น



“การกระจายอำนาจเป็นการกระจายความมั่งคั่งของประเทศ”

การกระจายอำนาจหมายถึงการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคหรือท้องถิ่นของประเทศ เพื่อให้ทุกภูมิภาคและท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมกัน ขอบเขตของประเทศไทยนั้นไม่ใช่จำกัดเฉพาะกรุงเทพมหานครเท่านั้น แต่ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ

การกระจายหมายถึงการให้ภูมิภาคหรือท้องถิ่น โดยเฉพาะท้องถิ่นห่างไกลอยู่ได้อย่างมีความเจริญก้าวหน้าในหลาย ๆ ด้าน เช่น ด้านการพัฒนา ด้านการได้รับการดูแลช่วยเหลือ การได้รับบริการต่าง ๆ การพัฒนาคุณภาพชีวิตให้มีความสะดวกสบายขึ้น

การกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้นคือการกระจายความสะดวกสบาย ความมั่งคั่ง ความสุข ไปสู่ท้องถิ่นนั่นเอง ซึ่งในที่สุดผลในภาพรวมแล้วจะทำให้ทั้งประเทศมีความเจริญเป็นปึกแผ่น

เมื่อท้องถิ่นเจริญเป็นปึกแผ่นก็นำไปสู่

ความมั่นคงเข้มแข็งของชุมชนทั้งประเทศ การสร้างความเจริญ ความมั่งคั่ง แข็งแกร่งกระจายอำนาจที่เหมาะสมแล้ว ก็จะทำให้ประเทศมีความมั่งคั่ง มีความสมบูรณ์ มีความสุข การสร้างความเจริญ มั่งคั่ง แข็งแกร่งเฉพาะในกรุงเทพมหานคร เป็นเรื่องที่ผิดพลาด ประเทศจะเข้มแข็งได้มันต้องเข้มแข็งทั้งประเทศ ความเข้มแข็งทั้งประเทศหมายความว่าคนในภูมิภาคหรือท้องถิ่นเข้มแข็งด้วย ชีวิตจึงมีความมั่นคง มีความสะดวกสบาย ได้รับการดูแลความสุขทุกข์ได้ทั่วกัน

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นช่วยให้การดูแลความสุขทุกข์ของคนในท้องถิ่นทำได้อย่างทั่วถึง และยังทำให้คนในท้องถิ่นได้รับการช่วยเหลือ ดูแล การจัดสรรบริการที่ดีขึ้น ซึ่งต่างจากสมัยก่อน เช่น สมัยกรุงศรีอยุธยาเราแข็งแกร่งเฉพาะในเมืองหลวง ท้องที่ภูมิภาคเราไม่แข็งแกร่ง เมื่อข้าศึกมาตี ยึดเมืองหลวง ถือว่ายึดได้ทั้งประเทศ

**“การกระจายอำนาจ
ต้องมีความเหมาะสม”**

จุดสำคัญของการกระจายอำนาจคือ เมื่อกระจายไปแล้วจะต้องมีความเหมาะสม ในขอบเขตที่ไม่ล้นเกิน หรือก้าวเกินไปสู่จุดภูมิฉะนั้นจะนำไปสู่ความแตกแยก เป็นท้องถิ่นนิยม ล้มส่วนรวมของประเทศ อย่างนี้เป็น การกระจายอำนาจที่เกินกว่าที่ต้องการ จุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจ คือต้องการให้ประชาชนมีความสุข มีความเจริญทัดเทียมกัน โดยมีสิทธิเสรีภาพพอสมควร

**“รูปแบบของท้องถิ่น
ต้องไม่ซับซ้อน”**

รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีอยู่ในปัจจุบันซึ่งมีสามรูปแบบผมว่าเพียงพอแล้ว เพราะว่าถ้ามีความซับซ้อนมากกว่านี้ ก็ทำให้มีปัญหาเหมือนกัน ในขณะนี้เรามีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ส่วนสุขาภิบาลนั้น ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ๒๕๔๒ เป็นต้นมา ได้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลไปแล้ว นอกจากนี้เราก็มีการปกครองรูปแบบพิเศษคือพัทยา และ กทม.

อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองท้องถิ่น รูปแบบหลักๆของเราคือ อบจ. เทศบาล และ อบต. การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามรูปแบบนี้ รวมทั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คิดว่าเหมาะสมแล้ว

หลักของการปกครองท้องถิ่นคือต้องมีชุมชนที่มีความหนาแน่นในระดับหนึ่ง มีขอบเขตพื้นที่ของตนเองแน่นอน มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลตัวเองพอสมควร หลักอันนี้เปลี่ยนไปเมื่อมี อบจ. อบต. ซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบเดียวกัน ทำให้เรื่อง local autonomy อาจสับสน ชุมชนที่ตั้งเป็น อบต. ก็ไม่ใช่เขตท้องถิ่นที่เป็นชุมชนทั้งหมด ตำบลที่เป็นตำบลเดิมประกอบด้วยเขตชนบท เป็น rural area ประมาณ ๘๐%-๘๕% ซึ่งเป็นชุมชนเล็ก ๆ เมื่อประกาศให้ทั้งตำบลเป็นท้องถิ่นแล้วทำให้มีปัญหายุ่งยากในการบริหารที่เป็นท้องถิ่น เพราะว่าเงิน งบประมาณ โครงการ แผน การ การจัดการบริหารบุคคล การปฏิบัติงาน ยังทำได้ไม่ทั่วถึง การบริการประชาชนทั่วทั้งตำบลจึงยังทำไม่ได้ เพราะว่าเกินขีดความสามารถ และงบประมาณของ อบต.

“รูปแบบท้องถิ่นปัจจุบันน่าจะเหมาะสม”

โดยส่วนตัวแล้ว ผมเห็นว่ารูปแบบสุขภาพภิบาลไม่มีอะไรเสียหาย น่าจะมีอยู่ต่อไปด้วยซ้ำ เพราะเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ไม่ใหญ่โตมาก ใช้งบประมาณในการดำเนินการไม่มาก แต่ว่ามีเงินในการพัฒนา มากพอสมควร

การแปรรูปสุขภาพภิบาลไปเป็นเทศบาล และการจัดตั้ง อบต. ซึ่งมีเจ้าหน้าที่และงบประมาณจำกัด ยังเป็นชุมชนที่เติบโตเป็นเทศบาลไม่ได้ ทำให้การดูแลเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน เรื่องความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ไฟฟ้า ประปา น้ำ การจัดระเบียบชุมชนในชุมชนยังไม่ทั่วถึง หากยังมีสุขภาพอยู่ ก็จะช่วยปลูกฝังแนวคิดประชาธิปไตย และยังสามารถพัฒนาระดับขึ้นเป็นเทศบาลได้

ดังนั้นหากมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สี่รูปแบบ:- เทศบาล สุขภาพภิบาล อบจ. อบต. น่าจะมีผลดีมาก อย่างไรก็ตาม ตามกฎหมายสุขภาพภิบาลจะไม่มีแน่นอนแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่สามรูปแบบนี้น่าจะเพียงพอแล้ว อย่างที่พูดแล้วว่าเทศบาล และอบต.ชัดเจน เรื่องพื้นที่ เรื่องภารกิจ

เทศบาลแบ่งเป็นสามระดับ ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร ภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบอาจแตกต่างกันบ้าง และภารกิจที่เป็นอย่างเดียวกันก็มีความแตกต่างเรื่องดีกรี ในเรื่องระดับ เช่น ระบบการแผนงาน งบประมาณของเทศบาล นครกึ่งานใหญ่หน่อย เพราะหน้าที่ที่มีขอบเขตกว้างกว่า ครอบคลุมปัญหาสภาพที่เกิดขึ้นทั้งจังหวัด เพราะฉะนั้นหน้าที่ของ อบจ.ควรปรับใหม่ ให้ทำงานในเรื่องใหญ่ ๆ เช่น เรื่องการส่งเสริมสภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัด เรื่องสุขภาพของประชาชนในส่วนรวม เรื่องสิ่งแวดล้อม น้ำเสีย เรื่องความสะอาดเรียบร้อยของทั้งจังหวัด โครงการใหญ่ๆ หรือเรื่องความเป็นอยู่ของประชาชนในภาพรวมระหว่างตำบลหรือในจังหวัด ในเรื่องส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร เรื่องการพัฒนาอาชีพ การจัดทำศูนย์พัฒนาการเกษตร อุตสาหกรรม

หน้าที่อีกประการของ อบจ. ควรจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับคุณภาพชีวิต สุขภาพอนามัยของประชาชนในจังหวัดที่มองในภาพรวม นอกจากนี้หน้าที่ในเรื่องการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรมของ อบจ.ควรเป็นภาพ

กว้าง ๆ มองทั้งจังหวัดว่าควรส่งเสริมอะไรทำอะไรให้เป็นเรื่องราวใหญ่ ๆ

หน้าที่ประการสุดท้ายเป็นเรื่องการท่องเที่ยว การบูรณะพัฒนาห้องที่ให้แหล่งท่องเที่ยวดำเนินการพัฒนาปฏิสังขรณ์ให้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งการตั้งศูนย์ท่องเที่ยวของจังหวัดเป็นต้น เป็นเรื่องที่ อบจ. น่าจะทำได้ไม่เป็นเรื่องที่ซ้ำซ้อนกับ อบต. สามารถแบ่งภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบในลักษณะที่แยกจากกันได้

เพราะฉะนั้น อบจ. ก็ต้องเขียนหน้าที่ขอบเขตความรับผิดชอบให้กว้างขึ้นในเชิงงบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่นที่เป็นส่วนรวมในภาพรวม และในขอบเขตที่กว้างกว่า อบต. ไม่ทำเรื่องการก่อสร้างเล็ก ๆ ภายในตำบล แต่ทำเรื่องการก่อสร้างถนนระหว่างตำบล หรือว่าระหว่างอำเภอในเขตจังหวัด

อีกเรื่องหนึ่งของการกระจายอำนาจคือต้องคำนึงถึงดุลยภาพ ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว เป็นเอกราช ไม่ใช่สาธารณรัฐ อย่างประเทศที่มีมลรัฐอื่น ๆ การกระจายอำนาจก็คือการกระจายภารกิจ การมอบภารกิจงานต่าง ๆ ที่ส่วนกลางไม่ควรจะทำ หรือเรื่องของปัญหาท้องถิ่น ของประชาชนในท้องถิ่น เช่น ภารกิจเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ ไฟฟ้า ประปา ความสะดวกสบายของประ

ชาชน ควรมอบให้ท้องถิ่นทำ ส่วนกลางไม่ต้องทำเอง อะไรที่ชาวบ้านในท้องถิ่นทำได้ดีกว่าก็ให้เขาทำไป เงินงบประมาณมีก็แบ่งให้เขาไปทำในเรื่องศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม ก็ให้ท้องถิ่นทำในกรอบที่เขาควรจะทำ การจัดสรรบริการก็จะง่าย และถึงมือประชาชนอย่างสะดวกและรวดเร็ว เพราะเป็นการให้บริการจากหน่วยที่ใกล้ชิดประชาชนมากกว่า จึงเป็นการลดขั้นตอนการทำงาน ลดการสูญเสีย เป็นลักษณะของงานที่กระจายไปแล้ว มีคุณภาพ เกิดประสิทธิผลมาก เกิดความสำเร็จและประชาชนได้รับบริการที่ดี เรื่องต่าง ๆ นี้ควรมอบให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทำ ดีกว่าให้ส่วนกลางลงไปทำในพื้นที่เอง

สำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้นก็แน่นอนว่าเป็นหน่วยงานที่สำคัญที่เป็นองค์กรกลางในอันจะนำภารกิจ งบประมาณของราชการส่วนกลาง ของกรม ของกระทรวงลงไปปฏิบัติจัดทำในพื้นที่ต่าง ๆ หน้าที่ของจังหวัดจึงต้องมีต่อไปในการประสานเชื่อมโยงกำกับ ดูแล แนะนำ สนับสนุน ดูแลจัดการในเรื่องกระบวนการจัดการต่าง ๆ ในเรื่อง การให้คำแนะนำ นำนโยบายจากส่วนกลางไปให้ส่วนท้องถิ่นได้รู้และได้ปฏิบัติ ฉะนั้น ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นนี้ต้องทำงานไปด้วยกันได้ ไม่ใช่กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นแล้ว

ถ้าบอกว่าท้องถิ่นต้องสำคัญที่สุด ส่วนกลางไม่สำคัญแล้ว ภูมิภาคไม่สำคัญแล้ว อย่างนั้นเป็นการเข้าใจผิด ฉะนั้นการสร้างดุลยภาพระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นให้ทำงานสอดคล้องกัน จะเป็นเหมือนนาฬิกาที่มีทั้งฟันเฟืองขนาดใหญ่ กลาง เล็ก ทำงานประสานกันเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุด

บางคนอยากให้อำนาจจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นมาก ๆ จากเดิมที่ระบบราชการเคยหัวโต เท้าลีบ เปลี่ยนเป็นให้ข้างล่างโต ขาแขนใหญ่ แต่ว่าข้างบนลีบนิดเดียว อย่างนี้เรียกว่าไม่สมดุล หรือว่าเดิมที่หัวใหญ่ ข้างล่างลีบก็ไม่สมบูรณ

คำว่าดุลยภาพคือทำอย่างไรให้ระบบราชการมีร่างกายสมบูรณ์ หัวก็เหมาะสม ร่างกายเหมาะสม ขาแข็งแรง นั่นคือดุลยภาพ ซึ่งจะสร้างความมั่นคง แข็งแกร่งให้ความเป็นชาติอยู่ได้ และคงไว้ซึ่งความเป็นเอกราชรัฐเดี่ยวของประเทศ

การกระจายอำนาจต้องไม่ทำให้เกิดแนวคิดท้องถิ่นนิยมจนลืมนโยบายของประเทศชาติส่วนรวม ไม่สนใจปัญหาของประเทศชาติ เอาแต่ท้องถิ่นอย่างเดียว ไม่สนใจว่าอะไรเป็นเรื่องเสี่ยงต่อความมั่นคง ความสงบสุขของประเทศส่วนรวม ของจังหวัด อย่างนี้ใช้ไม่ได้ อย่างนี้ไม่ใช่การกระจายอำนาจ

ที่ดี แต่จะนำไปสู่การระส่ำระสาย ประเทศอาจล่มสลายได้ ดังได้มีตัวอย่างมาแล้ว การกระจายอำนาจต้องมีสมดุล มีอำนาจอธิปไตยที่เกี่ยวกับการเมืองการบริหารที่สามารถบูรณาการเข้าด้วยกันและสอดคล้องกันได้ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญเองก็ได้ให้ความสำคัญเรื่อง การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นและเขียนว่าการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นนั้นมีเจตนารมณ์ที่ดีมาก แต่จะสัมฤทธิ์ผลหรือไม่อยู่ที่แนวทางปฏิบัติ อยู่ที่ความเข้าใจของท้องถิ่น ของผู้นำประเทศ และของประชาชนด้วย

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไม่ใช่การสร้างอำนาจรัฐขึ้นมาใหม่ แต่หมายถึงการกระจายความเจริญให้ท้องถิ่น สร้างความแข็งแกร่ง เข้มแข็ง ให้ท้องถิ่นมีความสมบูรณ์ พูนสุขมากขึ้น และในที่สุดประเทศโดยส่วนรวมก็จะเข้มแข็ง

ในรัฐธรรมนูญเขียนไว้ชัดเจนว่าประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันเดียวกัน ใครจะแบ่งแยกไม่ได้ ต้องคำนึงถึงเรื่องนี้ด้วย อย่าให้กระแสท้องถิ่นนิยมมีมากจนเกินไป ฉะนั้นอาจมีผลเสีย ซึ่งต้องอาศัยความสามารถ ความเข้าใจในการปฏิบัติที่จะร่วมกันสร้างชาติ โดยใช้ท้องถิ่นเป็นฐาน

“กระจายอำนาจเพื่อการบริหารจัดการที่ดี”



ประเด็นสุดท้ายที่ต้องการพูดถึงคือ โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี จะมีบทบาทอย่างไรในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น โครงการนี้จะศึกษาถึงการจ้ดรูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นเพื่อให้การบริหารงานของท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสบความสำเร็จ มีผลดีทั้งต่อท้องถิ่นและประเทศชาติ มิติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น ที่โครงการฯ กำลังศึกษามี ๓-๔ เรื่อง

เรื่องแรก คือศึกษาถึงโครงสร้างของ

องค์กรปกครองท้องถิ่น ศึกษาเรื่องของอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มิติที่สอง ในเรื่องของการบริหารบุคคล การจัดการกับคนทั้งฝ่ายการเมือง ประจำพนักงานท้องถิ่น ว่าควรเป็นอย่างไร

มิติที่สาม เป็นเรื่องการเงิน งบประมาณของท้องถิ่น

และมิติที่สี่คือศึกษาว่าทั้งสามเรื่องที่กล่าวไว้ข้างต้นประกอบกันอย่างไร เป็นรูปแบบเป็นตัวอย่างใดจึงจะเหมาะสม ไม่

ว่าจะเป็นเทศบาล เป็น อบต. เป็น อบจ. ก็ตาม เราศึกษาในสามเรื่องนี้ นำข้อดีข้อเสีย มาศึกษาพิจารณา มาวิเคราะห์ และนำเสนอรูปแบบที่ดีที่สุด ที่คิดว่าปฏิบัติได้ในสังคมไทย สอดคล้องกับการเมือง ประเพณี ค่านิยมของสังคมไทย ไม่ใช่ลอกแบบของต่างประเทศมาใช้ทั้งหมด เพราะการลอกแบบมาทั้งหมด อาจมีปัญหาได้

นอกจากนี้โครงการฯ ก็สนใจศึกษาถึงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการส่วนท้องถิ่นกับภูมิภาค ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และระหว่างส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนกลาง ราชการบริหารทั้งสามส่วนนั้นควรทำงานเกื้อกูลกันเป็นลูกโซ่โครงการฯ ยังศึกษาว่ากิจกรรมอะไรที่ควรให้ท้องถิ่นทำมากขึ้น ในการศึกษาเพื่อเสนอรูปแบบวิธีการที่เหมาะสม และนำเสนอให้รัฐบาลดำเนินการต่อไป ในการศึกษาครั้งนี้ อาจต้องมีการแก้ไขระเบียบกฎหมายบ้าง แก้ไขระเบียบที่เกี่ยวกับงบประมาณ การเบิกจ่าย และรายได้ของท้องถิ่น ในที่สุดถ้าหากมีองค์กรใหม่ที่ตั้งขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นนี้ โครงการของเรา ก็จะเป็นหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนเรื่อง

ข้อมูลต่างๆ ให้แก่องค์กรนั้น

ขณะนี้โครงการได้กำหนดที่จะทดลองรูปแบบการบริหารด้านระบบบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณการเงินการคลัง การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งทดลองถ่ายโอนภารกิจของกรมที่เข้าร่วมรวม ๑๐ กรม จาก ๓ กระทรวง คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงสาธารณสุข โดยจะทดลองระหว่างเดือนตุลาคม ๒๕๔๒ ถึงเดือนสิงหาคม ๒๕๔๓ ผลการทดลองที่ได้จะนำไปปรับปรุงรูปแบบการบริหารจัดการที่ดีสำหรับท้องถิ่นต่อไป

เห็นได้ว่าโดยเจตนารมณ์แล้วการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ดี ที่ต้องการกระจายความเจริญให้ท้องถิ่น ตลอดจนสร้างความเจริญ ความแข็งแกร่งให้ประเทศ โดยส่วนรวม อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นต้องทำภายในกรอบที่เหมาะสม การกระจายอำนาจที่มากเกินไปโดยไม่คำนึงถึงดุลยภาพ และเน้นแนวความคิดเรื่องท้องถิ่นนิยมมากเกินไป แทนที่จะเกิดผลดีอาจเกิดผลเสียได้ เช่น อาจกระทบต่อความเป็นเอกภาพของประเทศ และขัดต่อความเป็นเอกรัฐดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ★

รองศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา
อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



“ปัจจัยสำคัญต่อการกระจายอำนาจ.....”

ในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นนั้นมีปัจจัยที่ต้องคำนึงถึง ๒ ประการ

ประการแรก การจะพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นให้สามารถรองรับภารกิจที่จะถ่ายโอนได้ เรื่องนี้เกี่ยวข้องกับการปลดถ่ายการควบคุมการบริหารจัดการ อย่างเช่นที่เป็นในปัจจุบันเทศบาลชั้นหนึ่ง เช่น เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลนครเชียงใหม่ ต้องมีข้อ

กำหนดว่าต้องมีโครงสร้างเป็นอย่างไร นั่นอย่างนี้ที่จริงแล้วควรให้ท้องถิ่นเขาวางโครงสร้างของเขาเอง หากตนเอง ท้องถิ่นอยากให้มีหน่วยงานใดบ้าง มีทั้งหมดกี่กอง ท้องถิ่นควรกำหนดเอง นี่เป็นเรื่องการปลดถ่ายการควบคุมการบริหาร เป็นเรื่องโครงสร้าง

ประการที่สอง เป็นเรื่องเกี่ยวกับระเบียบการเงิน การปลดถ่ายการควบคุมในเรื่อง

ห้องสมุดสำนักงาน ก.พ.

LIBRARY OF THE OFFICE OF CSC

วารสารข้าราชการ ๒๑

การเงินนั้นเป็นการปลดปล่อยในบางส่วน เป็นการเปลี่ยนวิธีการจัดการ ไม่ใช่เลิกทำ เช่น เรื่องระบบงบประมาณไม่ใช่เป็นการเลิกระเบียบการจัดทำงบประมาณ แต่เป็นการเปลี่ยนวิธี ซึ่งในการเปลี่ยนนั้นต้องทำให้โปร่งใส วางกฎเกณฑ์ให้ดีกว่าเดิม ในการเปลี่ยนวิธีนั้นต้องมีการศึกษาเพื่อวางระบบใหม่โดยศึกษาในเรื่องการวางระบบบัญชี การตรวจสอบภายในที่เป็นขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ เอง และการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก ที่เปลี่ยนใหม่นี้ต้องเปลี่ยนให้โปร่งใส ให้มีประสิทธิภาพ โดยศึกษาระบบที่ใช้กับเทศบาล แล้วนำไปประยุกต์กับองค์กรปกครองท้องถิ่นประเภทอื่นๆ

**“การถ่ายโอนภารกิจ.....
ต้องถ่ายโอนเทคโนโลยีด้วย”**

ในเรื่องการกระจายอำนาจ การถ่ายโอนภารกิจนี้ เรามักเน้นเรื่องคนเป็นเรื่องสำคัญ แต่ก็ยังมีเรื่องอื่นอีกที่ไม่ใช่เรื่องคน ซึ่งต้องทำให้ถูกกฎหมายในส่วนนี้ การถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นเป็นเรื่องเนื้อหาของการถ่ายโอน เช่น การถ่ายโอนเรื่องงานสาธารณสุข งานส่งเสริมสุขภาพ การถ่ายโอนเรื่องการ

ดูแลสิ่งแวดล้อม การถ่ายโอนเรื่องการส่งเสริมการเกษตร การถ่ายโอนงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ งานของกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งงานที่จะถ่ายโอนให้ท้องถิ่นนั้น งานดังกล่าวมีเทคโนโลยีที่ต้องใช้ในการทำงาน เช่น งานส่งเสริมการเกษตร เป็นเรื่องที่ต้องถิ่นต้องมีเทคโนโลยีเฉพาะ ที่ท้องถิ่นไม่เคยทราบ ไม่เคยทำ เรื่องแหล่งน้ำก็มีการแบ่งเป็นแหล่งน้ำขนาดใหญ่ ขนาดกลาง ต้องมีเทคโนโลยีบางอย่างในการดูแลซึ่งท้องถิ่นไม่ทราบ จึงต้องมีการถ่ายโอนเทคโนโลยี การถ่ายโอนเทคโนโลยีจะครอบคลุมในเรื่องคนซึ่งจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวรก็ได้ พุดง่ายก็คือท้องถิ่นต้องสามารถทำกิจกรรมที่ได้รับการถ่ายโอนนั้นได้จริงๆ

การถ่ายโอนเทคโนโลยีไปให้คน ถ่ายโอนเทคโนโลยีไปสู่การมีเครื่องจักร เครื่องมือ เทคโนโลยีเหล่านี้ต้องถ่ายไปพร้อมกับการถ่ายโอนคน ไปว่าจะเป็นการยืมตัว ไปในรูปแบบของการฝึกอบรมให้ ซึ่งเมื่อถ่ายโอนไปแล้ว ส่วนกลางก็จะมีคนเหลือ หรืออาจถ่ายโอนโดยใช้วิธีที่สาม คือการโอนคน แต่การโอนนี้ต้องไปแบบมีเงื่อนไข ต้องให้การอบรมผู้ที่จะถ่ายโอน มีค่าใช้จ่ายให้เขา อย่างนี้แล้วท้องถิ่นก็สามารถรับภารกิจที่ถ่ายโอนมาได้ กระบวนการดังกล่าวนี้ต้องใช้เวลา

“การถ่ายโอนภารกิจต้องมีแผนปฏิบัติการ”

ผมคิดว่าความสำเร็จของการถ่ายโอนอยู่ที่แผนปฏิบัติการ ซึ่งกำหนดว่าเราจะใช้วิธีการถ่ายโอนแบบไหนประการหนึ่ง อีกประการก็คือต้องเลือกจังหวัด เลือกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และต้องเลือกภารกิจที่จะให้ท้องถิ่นทำ ในขั้นแรกควรลองทำเพียงกิจกรรมด้านเดียว หรือหนึ่ง channel หรือสักสองหรือสาม channels ซึ่งการลองทำเพียงไม่กี่ channel นี้จะทำให้เราเห็นกระบวนการ การถ่ายโอนที่เป็นรูปธรรม จะเป็นแบบการลองผิดลองถูก แล้วค่อยปรับให้เข้าที่

คำว่า channel ในที่นี้หมายถึงเลือกกิจกรรมใดๆ เช่น การป้องกันสุขภาพ ต้องศึกษาว่ากิจกรรมใดควรมอบให้เทศบาล หรือองค์กรชุมชนประเภทใด เพราะว่าในแต่ละกิจกรรมจะมี scale มีขอบเขตของมันอยู่

ส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องของหน่วยงานส่วนกลางเป็นผู้ถ่ายภารกิจไปให้ และท้องถิ่นข้าง

ล่างที่เป็นผู้รับภารกิจที่ถ่ายโอน ส่วนกลางที่จะถ่ายกิจกรรมไปให้ท้องถิ่นนี้ควรต้องเลือกกิจกรรมที่ถ่ายไปให้แล้ว ทำให้ท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลง ไม่ใช่ถ่ายอะไรที่ตนไม่ยอมทำ ไม่อยากได้ให้ท้องถิ่นเอาไป แล้วเก็บกิจกรรมที่ตนอยากได้เอาไว้ ถ้าใช้หลักเกณฑ์เลือกเฉพาะที่อยากได้เอาไว้ ก็ไม่มีประโยชน์ ในการถ่ายโอนภารกิจใดๆ ต้องมีการศึกษาหน่วยงานที่จะถ่ายโอนต้องมีการศึกษาหรือถ้าทำไม่ได้ ต้องไปจ้างหรือไปหาองค์กรอื่นที่เขามีความชำนาญ หรือมีประสบการณ์ ให้มาศึกษาว่ากิจกรรมที่หน่วยงานนั้นๆ อยู่มีอะไรบ้างที่สมควรถ่ายให้ท้องถิ่น ถ่ายให้อบจ. อบต. เทศบาล กทม. หรือท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นๆในอนาคต เช่น ภูเก็ต ตรงนี้การจัดสรรกิจกรรมต้องใช้เทคนิคมากที่สุด ไม่ใช่ใครก็ทำได้ ต้องอาศัยหลักเกณฑ์สากล เช่น economy scale, physical feasibility

“กิจกรรมของแต่ละท้องถิ่นต้องไม่กระทบภายนอกเขต”

แนวความคิด หรือ concept เรื่องการกระจายอำนาจนี้ ในแง่ของภารกิจหลักของการถ่ายโอน โดยหลักการพื้นฐานการจะถ่ายโอนอะไรไปให้ท้องถิ่น ใน scope ที่เป็นชุมชนเล็ก scope ที่เป็นจังหวัด scope ที่เป็นชุมชนใหญ่ ต้องเป็นกิจกรรมที่เขาคือท้องถิ่นสามารถ internalise ได้

คำว่า internalise ก็คือว่าในแง่การเมืองหมายความว่าชาวบ้านต้องสามารถกำกับการทำงานของท้องถิ่นได้ ในแง่ของผลกระทบกิจกรรมที่ให้ท้องถิ่นทำนั้นต้องไม่กระทบต่อภายนอกเขตของท้องถิ่น เป็นเรื่องภายในท้องถิ่น หรือ internalise ทั้งหมด กิจกรรมที่จะให้แก่ท้องถิ่นต้อง minimise ผลกระทบต่อภายนอกขอบเขตของท้องถิ่นให้เหลือน้อยที่สุดคือต้องสามารถ internalise ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ถ้า externalise มาก ท้องถิ่นก็ไม่สามารถควบคุมได้ การกระจายอำนาจก็ได้รับผลกระทบกระเทือน มีการสูญเสีย มีการทะเลาะกัน ถ้าเป็นอย่างนี้ก็ต้องขยาย scale ให้ใหญ่ขึ้น เช่น แทนที่จะให้งานนั้นแก่ อบจ.

ก็ต้องให้จังหวัด แทนที่จะให้จังหวัดก็ต้องให้กับภาค เช่น เรื่องน้ำ หลายเรื่องต้องกระจายอำนาจไปให้กับเรื่องน้ำบริหารเรื่องน้ำที่จะให้อบต.บริหารเรื่องการปันน้ำอย่างนี้เป็นไปไม่ได้ เป็นเรื่องที่ไม่ internalise ไม่ได้ concept เรื่องแบบนี้ต้องนำไปประยุกต์ในการจัดแบ่งกิจกรรม ที่สำคัญอย่างอื่น มีกิจกรรมบางอย่างที่เพิ่งเกิดขึ้น เป็นสิ่งที่ต้องร่วมกันทำเมื่อต้องร่วมกันทำนี้ไม่สามารถแก้ปัญหาเรื่อง scale ได้ เราควรจะทำแบบการจัดการกิจกรรมให้สามารถดำเนินงานที่อาจร่วมกันทำ โดยให้คำนึงถึงความสามารถในการบริหารร่วมกัน

การจัดอย่างนี้ต้องลงรายละเอียดมาก แต่ว่าในที่สุดถ้าเราศึกษาได้ ก็จะทำให้ การถ่ายโอน การวางแผนที่จะถ่ายโอนทำได้เหมาะสมและง่ายขึ้น และตรงนี้จะนำไปสู่การแบ่งงานกันได้ เมื่อแบ่งงานกันได้ ก็จะทำให้แบ่งงบประมาณกันได้ งบประมาณที่ส่วนกลางเคยได้ ๑๐๐% ก็คืนกลับให้ส่วนท้องถิ่นตามสัดส่วนเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันอย่างที่บางประเทศทำ

“การถ่ายโอนคน.....ต้องให้หลักประกัน”

ส่วนการถ่ายภารกิจไปให้ แต่ไม่ได้ถ่ายเงินไปให้ หรือถ่ายไปให้นิดเดียวประมาณ ๒๐% การที่รัฐบาลกลางเก็บงบประมาณไว้ ๘๐% แต่กลับถ่ายงานไปให้ท้องถิ่น ๘๐% เป็นปัญหาที่ท้องถิ่นพบว่าเกิดขึ้นเหมือนกัน การถ่ายโอนงานและเงินควรจะได้สัดส่วนกัน แต่ทั้งนี้ต้องมีการคำนวณได้ว่ากิจกรรมที่ถ่ายไปนี้คิดเป็นปริมาณเท่าไร

ลำดับต่อไปก็คือต้องคำนวณงานของส่วนกลางด้วยว่าเมื่อได้ถ่ายโอนกิจกรรมไปแล้ว จะต้องคิดถึงเรื่องคนด้วยว่าจะจัดการในเรื่องคนอย่างไร จะขายคนไปให้ท้องถิ่นชื่ออย่างไร ถ้าต้องถ่ายโอนคน ต้องหาที่ลงให้ผู้ที่จะต้องถูกถ่ายโอนนั้น การจะขายคนที่จะต้องถ่ายโอนอย่างไรมันต้องใช้เทคนิค การถ่ายโอนงาน ผู้ที่เป็นคนชื่อต้องหาว่างานนี้ถ่ายตรงไป ณ ตรงไหน ถ้าอยากได้คนก็ต้องไปคุยว่าคนของหน่วยงานที่ถ่ายโอนงานนั้นเก่งอย่างไร แล้วต้องต่อเรื่องเงินเดือน

และต้องมีความรับผิดชอบในความมั่นคงในหน้าที่การงานของเขาว่าเป็นอย่างไร

อาจเปรียบได้ว่าเรื่องการถ่ายโอนคน เป็นเหมือนกับการ contract งานไปให้เอกชน สมมติว่าเราจะ contract งานอย่างหนึ่งให้เอกชน ก็อาจคุยกันก่อนว่าให้เอาคนไปด้วย แต่คนที่ผมให้นี้ คุณไม่จำเป็นต้องจ้างไปตลอดชีวิต คุณสามารถกำหนดระยะเวลาทดลองจ้างดู ซึ่งผมขอประกันสัก ๒-๓ ปี หลังจากนั้น คุณก็ประเมินการทำงานของเขาคูว่าใช้ได้หรือไม่ ถ้าเห็นว่ามีดีจะเอาออกก็เป็นเรื่องของคุณ คุณจะเลื่อนตำแหน่ง หรือพัฒนาความสามารถให้ดีขึ้น หรือไล่ออก ก็เป็นเรื่องของคุณ

การที่ถ่ายโอนคนแล้วก่อให้เกิดผลร้ายต่อผู้ที่ถูกถ่ายโอนนั้น ถ่ายแล้วทำให้คนทำงานถูกถ่ายโอนต้องถูกไล่ออก ก็ไม่ควรมีการถ่ายโอน ต้องมีการทำ screen ในเรื่องถ่ายโอนคน โดยต้องมีการต่อรองกัน ไม่เช่นนั้นก็ไม่สำเร็จ

“การถ่ายโอนเงิน.....ต้องมีเทคนิค”

เรื่องเงินต้องทำเป็น sector block grant หมายถึงการถ่ายโอนเงินที่ไปพร้อมกับภารกิจ ให้เป็น block เงิน คำว่า block หมายความว่าต้องมี sector มี program เป็นตัวจำกัด ท้องถิ่นสามารถเอาเงินนี้ไปจ่ายอย่างไรก็ได้ ที่ทำในกิจกรรมนั้น ไปทำในกิจกรรมที่อยู่ใน เรื่องนั้น เช่น งานสาธารณสุข การป้องกัน สุขภาพก็ต้องอยู่ในเรื่องนี้ จะไปจ้างคน ไป ทำสัญญาจ้าง คนอย่างไรก็เป็นเรื่องของเขา

ใน sector program ต้องตั้งผลผลิตที่ ต้องการ (output) ต้องตั้งตัวชี้วัดผลการ ปฏิบัติงาน (performance indicator) ซึ่ง ส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดว่ากิจกรรมนี้จะต้อง มี output อะไรออกมา ส่วนกลางต้องเป็นผู้กำหนด ส่วนกลางต้องเป็นผู้ประเมินว่า ท้องถิ่นทำงานได้แค่ไหน นี่หมายถึงในช่วง แรก ๆ ต่อไปก็ต้องมีคนดูแลมากกว่ากระทรวง ทบวง กรม อาจมีกรรมการกลางมากขึ้น เพราะว่าตรงนี้เป็นเรื่อง distribution เป็นการ ใช้ดุลยพินิจ ต้องมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน กลางๆที่เป็นที่ยอมรับกันได้ระหว่างคนทำงาน และคนที่ให้เงิน

อาจกล่าวได้ว่า sector block grant นี้เป็นกลไกที่แยกนโยบายออกจากการปฏิบัติ

คือการซื้อและขายนี้เอง การปฏิบัติหมายถึง คน ส่วนนโยบายคือการบริหารคน ฝ่ายหนึ่ง เป็นฝ่ายบริการขาย ฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายซื้อ ฝ่าย นโยบายเป็นฝ่ายให้เงินและตั้งเป้าหมาย กำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน ซึ่งจะเป็น เหมือนสัญญาว่าท้องถิ่นจะทำตามเป้าหมาย อันนั้น ซึ่งท้องถิ่นจะทำตามหรือเปล่าไม่ทราบ ตรงนี้จะเป็นการวางระบบที่เกี่ยวข้องกับระบบ บประมาณ

นอกจากนี้ การใช้ sector block grant ทำให้ระบบงบประมาณเปลี่ยนไป ระบบที่เป็นอยู่ให้เป็นระบบแบบ line item นี้ ต้อง เปลี่ยนไป หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง กระทรวง ทบวง กรมต้องเปลี่ยนวิธีการจัดการ ส่วน ราชการก็ต้องเปลี่ยนวิธีการทำงานใหม่ เรียกว่าเปลี่ยนโดยสิ้นเชิง sector block grant เป็น เหมือนสัญญา แต่ไม่ใช่สัญญา คล้ายเป็น เงื่อนไขว่าตรงนี้มีกติกาอะไรบ้าง คุณจะรายงานผมอย่างไร ผมจะตรวจสอบคุณอย่างไร จะมีระบบการเบิกจ่ายกันอย่างไร มีการ ตรวจสอบว่ามีการใช้เงินกันอย่างไร การใช้ เงินอย่างนั้นได้ผลเป็นอย่างไร ซึ่งถ้าหากได้ ผลไม่เป็นไปตามที่กำหนด ก็อาจหมายถึงว่า ปีหน้าคุณก็ได้เงินน้อยหน่อย ซึ่งหมายถึงว่า

ผมจะให้คุณชดเชย เป้าหมายที่ได้ต่ำกว่า
เป้าหมายแท้จริงอย่างไรนี้เป็นเรื่องของระบบ
งบประมาณที่ต้องเปลี่ยนจากการทำเป็นรายปี
เป็นการจัดทำเป็น sector block grant

การจัดทำ sector block grant นี้เป็น
ระบบงบประมาณที่เป็นแบบต่อรองกัน การ
จ่ายเงินเป็นไปตามกิจกรรม บางทีผลของ
กิจกรรมบางอย่างไม่สามารถเห็นได้ภายใน
๑ ปี กิจกรรมหลายอย่างผลไม่ออกมาภายใน
๑ ปี เพราะฉะนั้นงบประมาณ ที่เป็น
sector block grant ต้องเป็นงบ ประมาณ
๓ ปี ที่นี้ต้องวางระบบงบประมาณ ใหม่
พุดง่าย ๆ ก็คือระบบงบประมาณปัจจุบันใช้
ไม่ได้ เพราะฉะนั้นถ้าได้ข้อมูลที่พร้อมจะลง
ไปดำเนินการข้างล่าง ดำเนินการที่ท้องถิ่น
ท้องถิ่นก็ต้องมีแผนพร้อมที่จะรับได้

ถ้าเราเริ่มจากการบริหารอย่างในปัจจุบัน
แผนงานถ่ายโอนภารกิจแต่ละส่วนนั้นให้
หน่วยงานส่วนกลางรับผิดชอบ เพราะทำได้
ดีกว่า ท้องถิ่นเองก็ต้องมีคนทำ ที่ว่าให้หน่วย
งานท้องถิ่นวางแผนนั้นก็ต้องมีผู้รับผิดชอบ
รัฐบาลกลางต้องรับผิดชอบ ว่ากันตามจริงแล้ว
ผู้รับผิดชอบที่ดูแลท้องถิ่นของส่วนกลาง
ขณะนี้คือกระทรวงมหาดไทย จากนั้น
กระทรวงมหาดไทยจะไปจ้างใครต่อเป็นอีก
เรื่องหนึ่ง

“การกระจายอำนาจ..... ต้องมีการปรับแก้กฎหมาย”

ที่นี้มาถึงเรื่องที่ไม่ใช่เรื่องใหญ่ หรือจะ
เป็นเรื่องใหญ่อีกเรื่องก็ได้ คือเรื่องการแก้และ
ปรับกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องของกระทรวง ทบวง
กรม กฎหมายปัจจุบันเป็นกฎหมายที่กำหนด
ขึ้นภายใต้หลักการเก่า งานส่วนใหญ่เป็นงาน
ที่ใช้ดุลพินิจ เป็นงานที่ราชการส่วนกลางให้
กรมทำอยู่ งานที่ให้ท้องถิ่นทำมีเพียงไม่กี่
งานที่ต้องใช้ดุลพินิจ งานหลายอย่างไม่
ว่าจะเป็นเรื่องสิ่งแวดล้อม การดูแลทรัพยากร
ธรรมชาติ การรักษาความสงบเรียบร้อย เรื่อง
การศึกษา การอุตสาหกรรม การพัฒนา
ท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับที่ท้องถิ่นต้องทำ
กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจท้องถิ่นเอาไว้ เพราะ
ฉะนั้นต้องมีการปรับแก้กฎหมาย พุดง่าย ๆ
ก็คือเป็นกระบวนการที่เมื่อรัฐบาลกลางถ่าย
โอนภารกิจแล้ว จะต้องรู้ว่าถ่ายโอนอะไร ไป
ที่ไหน มีกฎหมายอะไรที่เกี่ยวข้อง และมี
กฎหมายที่ใช้ในการปฏิบัติงาน หรือกฎหมาย
อื่นใดที่ต้องปรับแก้

ในช่วงการทดลองต้องมีการยกเว้นการ
ปฏิบัติในบางเรื่อง ต้องขอยกเว้นการปฏิบัติ
การในพื้นที่ที่ใช้ทดลองนั้น เมื่อผ่านการ
ทดลองแล้วเห็นว่าต้องขยายไปในที่ใด ต้องรู้

ว่าต้องแก้กฎหมายอะไรบ้าง ต้องทำเป็น
ขั้น ๆ ไป การยกเว้นนั้นให้ขอไปที่คณะรัฐ
มนตรี นี่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน ต้องทำกัน
ไปแก้กันไป เป็นเรื่องที่ต้องทำอย่างต่อเนื่อง
และเป็นเรื่องที่ต้องมีงานต้องทำอีกมาก

**“บทส่งท้าย.....
การกระจายอำนาจจะเกี่ยวพันกัน
หลายส่วน”**

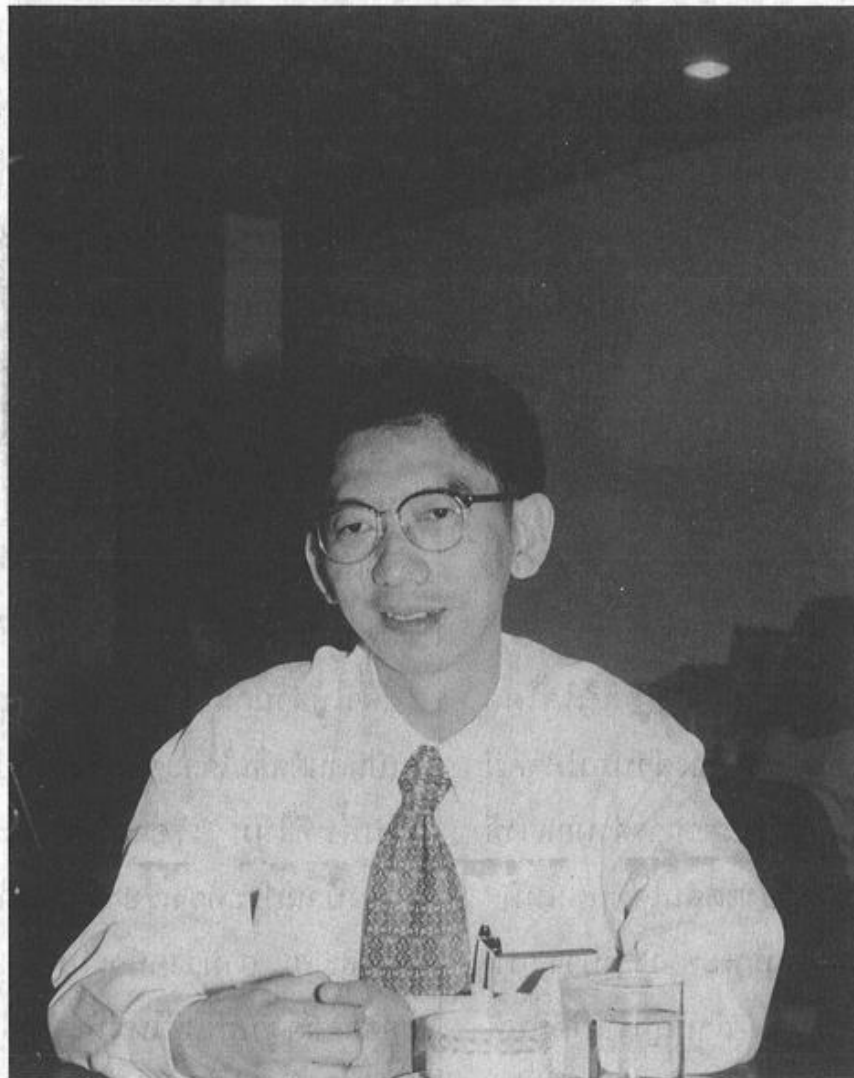
ที่กล่าวมาทั้งหมด เห็นได้ว่าการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น หรือการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น เป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวพันกันระหว่างการถ่ายโอนงาน ถ่ายโอนคน และถ่ายโอนเงิน การถ่ายโอนนั้นต้องคำนึงถึงทั้งฝ่ายผู้ให้งาน หรือถ่ายโอนงานซึ่งก็คือกระทรวง ทบวง กรม และฝ่ายผู้รับงานที่ถ่ายโอน ซึ่งก็คือท้องถิ่น

ในเรื่องการถ่ายโอนงานนั้นต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในการถ่ายโอน หลักเกณฑ์ที่ใช้กันทั่วไป ได้แก่ หลัก economy scale, หลัก physical feasibility นอกจากนี้ในการถ่ายโอนงานนั้น ต้องทำไปพร้อมกับการถ่ายโอนเทคโนโลยีที่ใช้กับงาน

สำหรับเรื่องการถ่ายโอนคน ต้องสามารถต่อรองกันได้ในเรื่องเงินเดือน หรือค่าตอบแทน เรื่องความมั่นคงในการทำงานที่สำคัญประการหนึ่งคือการถ่ายโอนต้องไม่มีผลกระทบต่อผู้ทำงานของเขาถูกถ่ายโอนในเรื่องงบประมาณควรเปลี่ยนวิธีการจัดทำงบประมาณ จากเดิมที่เป็นแบบ line item เป็นแบบ sector block grant ซึ่งงบประมาณในระบบ sector block grant นั้นเป็นการจัดงบประมาณที่ยืดหยุ่น โดยคำนึงถึงกิจกรรมเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามการจัดทำงบประมาณแบบนี้ ต้องมีการกำหนดในเรื่อง output และ performance indicator ด้วย

รองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



“ปัญหาท้องถิ่น...ต้องตัดสินใจโดยท้องถิ่น”

ระบบการปกครองในโลกนี้แบ่งออกเป็นระบบใหญ่ๆ ได้ ๒ ระบบ

ระบบที่หนึ่งแบ่งส่วนราชการออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งประเทศไทยใช้ระบบนี้

บางประเทศใช้อีกระบบหนึ่งคือ ระบบที่มีส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นเพียง ๒ ส่วนเท่านั้น

ถ้าดูอย่างนี้จะเห็นได้ว่าไม่มีประเทศใดที่มีแต่ส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค โดยไม่มีส่วนท้องถิ่น ทุกประเทศต่างมีส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น

เหตุผลสำคัญที่ทุกประเทศต่างมีส่วนท้องถิ่น สรุปได้ว่ามี ๓ สาเหตุสำคัญ

ประการแรก คือการตัดสินใจโดยราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคมีปัญหาเรื่องความล่าช้า ราชการส่วนกลางที่ล่าช้า ถ้าทุกอย่างต้องตัดสินใจที่กรุงเทพฯ ทุกอย่างต้องตัดสินใจที่กระทรวง ทบวง กรม ความล่าช้าจะเกิดขึ้น ถ้าปัญหาเกิดขึ้นที่เชียงใหม่ สุราษฎร์ธานี หนองคาย ถ้ามาให้คนกรุงเทพฯตัดสินใจจะรวดเร็วไหม คำตอบคือไม่รวดเร็ว ให้รัฐมนตรีตัดสินใจ ให้ปลัดกระทรวงตัดสินใจ ไม่รวดเร็วแน่ๆ

ดังนั้นจึงเกิดระบบที่ราชการส่วนกลาง

สร้างระบบภูมิภาคขึ้น เพื่อแก้ปัญหาให้รวดเร็วขึ้น แต่หากถามว่าราชการส่วนภูมิภาคจะตัดสินใจรวดเร็วเท่าราชการส่วนท้องถิ่นไหม คำตอบคือไม่รวดเร็วกว่า เพราะส่วนท้องถิ่นอยู่ติดพื้นที่มากกว่าราชการส่วนภูมิภาค ในแง่ความเร็วหลายคนบอกว่าใกล้เคียงกันระหว่างราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น แต่ถ้าพูดถึงราชการส่วนท้องถิ่นในแง่ที่เป็นคนติดพื้นที่ การตัดสินใจจะรวดเร็วกว่า

ประการที่สอง ในเรื่องของการแก้ไขปัญหา ปัญหาเกิดขึ้นได้ทุกที่ และมีความจำเป็นต้องแก้ไข ถามว่าถ้าข้าราชการส่วนกลางเป็นคนตัดสินใจ ถ้าเรื่องเกิดที่เชียงใหม่ แล้วให้ส่วนกลาง กรุงเทพฯ ปลัดกระทรวงเป็นคนตัดสินใจจะสอดคล้องกับสภาพปัญหาในพื้นที่ไหม เรื่องเกิดที่ประจวบคีรีขันธ์ ชาวบ้านประท้วงเรื่องการสร้างโรงไฟฟ้าที่ทับสะแก ถามว่าคนกรุงเทพฯ ตัดสินใจจะสอดคล้องกับพื้นที่ไหมนั้น การให้คนในพื้นที่ตัดสินใจจะดีในแง่ที่ว่า การตัดสินใจนั้นจะเข้าใจสภาพปัญหา จะรู้จักวิธีแก้ จะรู้จักประเพณี และจารีตต่างๆในท้องถิ่น ซึ่งทำให้การแนะนำและแก้ปัญหาสามารถทำได้ชัดเจนดีกว่า

**“การรวมศูนย์อำนาจ
ทำให้คนไม่มีความคิดใหม่ๆ”**

สาเหตุประการที่สาม เป็นเรื่องของ การฝึกฝนให้ประชาชนในท้องถิ่นเรียนรู้ประชาธิปไตย โดยทั่วไปราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจ เน้นหนัก การตัดสินใจที่ส่วนกลาง ไม่ต้องการความคิดเห็นเท่าใดนัก แต่เรื่องของท้องถิ่นนั้นเน้น ให้ประชาชนมีส่วนร่วม ให้มีส่วนร่วมในการปกครอง การปกครองโดยชาวบ้าน โดยคนในท้องถิ่นอาจมีปัญหาในรายละเอียดบ้าง เพราะว่าชาวบ้านอาจมีการศึกษาน้อย ไม่ได้ฝึกฝนมาเรื่องการปกครองตนเอง อย่างไรก็ตาม โดยภาพรวมแล้ว การปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้คนเหล่านั้นปกครองตนเอง และยังเป็นพื้นฐานของการพัฒนาประเทศ ไม่มีประเทศไหนที่ปกครองตนเองด้วยการสั่งการแล้วการงานต่าง ๆ หรือการบริหารงานต่าง ๆ จะเป็นไปด้วยดี การปกครองโดยการรวมศูนย์อำนาจ ทำให้คนไม่มีความคิดใหม่ๆ

ลองคิดถึงกระทรวง ทบวง กรม ถ้าทุกอย่างต้องฟังอธิบดี ปลัดกระทรวง เป็นผู้ตัดสินใจ ทุกคนทำตามที่อธิบดี ปลัดกระทรวง

ตัดสินใจ งานไม่ค่อยเดิน การตัดสินใจต้องเริ่มจากข้างล่าง ข้าราชการทุกคนร่วมกันคิด ร่วมกันทำ และไปเสนอท่านอธิบดี ปลัดกระทรวง เรื่องนั้นจะดีขึ้น หน่วยงานของเราจะดีขึ้น การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก็เหมือนกัน จะเป็นการช่วยพัฒนาให้คนข้างล่างมีความคิด มีประสิทธิภาพ

**“ท้องถิ่นกับความหลากหลาย
และมาตรฐาน”**

ในทางกลับกัน ระบบการกระจายอำนาจก็มีข้อเสียคือ อย่างที่ผมพูดไปแล้ว หลายคนพูดถึงปัญหาความหลากหลาย บอกว่าการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีปัญหา เรื่องความหลากหลาย ท้องถิ่นแต่ละแห่งปฏิบัติในเรื่องเดียวกันไม่เท่ากัน ซึ่งเป็นไปได้ แต่อย่าลืมว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นยึดหลักคนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ว่าคนในท้องถิ่นเขาคิดเห็นในเรื่องนั้นอย่างไรบ้าง หลายคนตั้งคำถามว่าถ้าผมอยู่ประจวบคีรีขันธ์ ค่าน้ำประปาที่ประจวบคีรีขันธ์ราคาลูกบาทละ ๒ บาท ไปอยู่ที่เชียงใหม่ราคาลูกบาทละ ๓ บาท ไม่เท่าเทียมกัน แต่ถ้าให้รัฐบาลทำ

ราคาลูกบาศก์ละ ๒.๕๐ บาท เท่าเทียมกัน
นี่คือการตัดสินใจของท้องถิ่น ถ้าท้องถิ่น
กำหนดราคา ๒/๓ บาทก็แล้วแต่ แล้วนำ
รายได้ นำประโยชน์คืนให้กับท้องถิ่น ให้กับ
คนในท้องถิ่น แม้ความหลากหลายอาจมี
ปัญหาอยู่บ้าง นิดหน่อย แต่ไม่ใช่ปัญหา
สำคัญนัก

เรื่องความหลากหลายเป็นเรื่องปกติใน
ระบบราชการส่วนกลางเองที่ว่ามีมาตรฐาน
เดียวกัน ถามว่าได้มาตรฐานเดียวกันทั้ง
หมดไหม ตอบว่าไม่ทั้งหมด เราควรยอมรับ
กันว่ากระทรวง ทบวง กรม ทั้งหลายที่ใช้
ระเบียบเดียวกัน แต่เมื่อนำลงไปปฏิบัติ แต่ละ
กระทรวง ทบวง กรม ก็ทำได้ไม่ตรงกัน
ทั้งหมด ทำอย่างไรให้มีมาตรฐานมากที่สุด
เท่าที่จะทำได้ ไม่ใช่หน่วยงานหนึ่งให้บริการ
ดีมาก หน่วยงานอีกแห่งหนึ่งบริการไม่ได้
เรื่องเลย ตรงนี้เป็นปัญหาว่าท้องถิ่นประเภท
ใด ขนาดใดสามารถทำกิจการงานที่กระจาย
อำนาจไปให้ได้มากน้อยแค่ไหน

วิธีการก็คือเราต้องพิจารณาว่าลักษณะ
ของแต่ละท้องถิ่นเป็นอย่างไร คือไม่ใช่ให้

ท้องถิ่นทุกประเภทมีภารกิจเหมือนกันหมด
หรือโอนอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกันให้กับ
ราชการส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ยกตัวอย่าง
เรื่องการผังเมือง ไม่ใช่ว่าทุก อบจ. เทศบาล
จะทำหน้าที่ดูแลผังเมืองเหมือนกันทั้งหมด
หรือทำหน้าที่ควบคุมการก่อสร้างอาคารได้
เหมือนกันหมด โดยไม่เลือกเลยว่าเล็กหรือ
ใหญ่ ต้องกำหนดเลยว่าการควบคุมอาคาร
ขนาดใดจะต้องมอบให้ อบจ. หรือเทศบาล
หรือกรณีของ อบต. อาจมอบอำนาจเรื่องการ
ดูแลผังเมืองให้ แต่ในสัดส่วนที่น้อยลง อย่าง
เช่นให้อำนาจในการก่อสร้างสะพานได้สูงไม่
เกินเท่านั้นเท่านี้ เป็นต้น

ประเด็นคือว่าจะทำอย่างไรให้ความ
หลากหลายมีอยู่บนมาตรฐานเดียวกัน การ
โอนงานต้องโอนเรื่องที่เหมาะสมให้ท้องถิ่น
แต่ไม่ได้หมายความว่าอย่าไปอ้างว่าเรื่องนี้ไม่
เหมาะสมเลยไม่โอนให้ท้องถิ่น หลักจริง ๆ
คือท้องถิ่นมีหลายประเภท งานส่วนใหญ่
เดี๋ยวนี้ท้องถิ่นเขาทำได้ เพียงแต่ว่าเขามีหลาย
ประเภท เราควรจัดสรรงานที่จะถ่ายโอนให้
เหมาะสมกับประเภทนั้นๆ นั้นเป็นประเด็นแรก

“ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องเข้มแข็ง”

ประเด็นที่สอง เพื่อให้มีมาตรฐานที่ใกล้เคียงกันได้ หน่วยงานของรัฐต้องเข้มแข็ง หน่วยงานราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคต้องเข้มแข็ง ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคมักเข้าใจว่าพอถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ออกไปแล้ว ตนก็ไม่มีงานทำ หรือไม่รู้ว่าจะทำอะไร ไม่ต้องทำอะไรต่อไป ไม่มีงานอีกแล้ว ความคิดนี้เป็นความคิดที่ผิดพลาด ยิ่งกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น หน่วยงานราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคยิ่งต้องเข้มแข็งมากขึ้น เข้มแข็งในที่นี้หมายถึงเข้มแข็งในสองบทบาท

บทบาทประการแรก คือในฐานะเป็นที่เลี้ยง หมายความว่าเราต้องคอยดูว่าอะไรที่ท้องถิ่นขาด สิ่งไหนที่ท้องถิ่นมีไม่พอ เช่น การควบคุมอาคาร หากท้องถิ่นไม่อาจควบคุมได้ มีวิศวกรไม่พอ ส่วนกลางควรต้องลงมาช่วยตรงนี้หรือไม่ โดยให้การช่วยเหลือเรื่องเทคนิค หากท้องถิ่นต้องการก่อสร้างถนน และไม่มีเจ้าหน้าที่โยธามาดู หน่วยงานราชการส่วนกลางควรลงมาดูหรือไม่

ส่วนกลางควรมีบทบาทในฐานะเป็นที่เลี้ยง ซึ่งมีความสำคัญ หน่วยงานราชการส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคนั้นไม่ค่อยสนใจบทบาทที่เลี้ยงเท่าไรนัก บทบาทที่เลี้ยงพูด

ง่าย ๆ คือ เป็นบทบาทของฝ่ายสนับสนุน หน่วยงานราชการส่วนกลางมักเคยชินกับการเป็นคนทำเอง เป็นผู้ใช้เงินเอง แต่ว่าถ้าให้คนอื่นเขาใช้เงิน หรือให้ผู้อื่นทำงาน แล้วส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปช่วยเหลือ ราชการส่วนกลางมักไม่เคยชิน ตรงนี้ต้องปรับบทบาท ปรับทัศนคติของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้ชัดเจน บทบาทการเป็นที่เลี้ยงนี้เองที่จะช่วยให้มาตรฐานของการให้บริการซึ่งมีความหลากหลายในท้องถิ่นต่าง ๆ จะดีขึ้น

บทบาทประการที่สอง คือบทบาทเป็นฝ่ายคุมท้องถิ่น ภาษาราชการเรียกว่ากำกับดูแล ในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น เราเชื่อกันว่า เนื่องจากเรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่ เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นไม่เคยชิน การทำผิดพลาด การทำไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ตามระเบียบข้อบังคับย่อมเกิดขึ้นบ่อยมาก แล้วถ้ายอมปล่อยให้ท้องถิ่นทำไปโดยผิดพลาดแบบนี้ปัญหาจะเกิดขึ้น บางทีอาจร้ายแรงก่อผลเสียหายต่อประชาชนทั่วประเทศ ดังนั้นจึงจำเป็นที่รัฐต้องกำกับดูแลท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

ถ้าท้องถิ่นไม่ทำภารกิจของตน ต้องบอกให้ทำ เช่น เมื่อมีเหตุน้ำท่วมแล้วท้องถิ่นไม่ทำอะไรเลย ต้องบอกท้องถิ่นว่าน้ำท่วมแล้ว

ถึงเวลาแล้วต้องไปจัดการ หรือเมื่อมีปัญหา ความไม่เรียบร้อยเกิดขึ้นแล้ว ท้องถิ่นไม่ทำอะไรเลย อย่างนี้ไม่ได้ท้องถิ่นต้องทำ หรือสิ่งที่กฎหมายบอกไม่ได้ให้ทำแล้วท้องถิ่นไปทำเข้า อย่างนี้เป็นต้น ก็จะเกิดปัญหา หน่วยงานส่วนกลางต้องเข้าไปดู และการเข้าไปกำกับดูแลหมายถึงดูมาตรฐานด้วย ว่าท้องถิ่นทำได้มาตรฐานหรือไม่

“การกระจายอำนาจ เป็นเรื่องค่อยเป็นค่อยไป”

อีกเรื่องหนึ่งที่มีข้อโต้แย้งกันมากคือ เรื่องความพร้อมของท้องถิ่น เหมือนกับเถียงกันว่าปฏิวัติ ๒๔๗๕ ควรทำหรือไม่ การกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้าง ไม่ได้หมายความว่าเดิมที่รัฐบาลมีอำนาจเต็ม ๑๐๐% แล้วโอนให้ท้องถิ่นทั้ง ๑๐๐% การกระจายอำนาจ การถ่ายโอนอำนาจเป็นเรื่องที่ค่อยเป็นค่อยไป เมื่อพิจารณาจากสถิติการเงินการคลัง ถ้างานทั้งประเทศมี ๑๐๐% งานที่ส่วนกลางที่รัฐบาลทำ ที่ส่วนภูมิภาคทำมีประมาณ ๙๐% งานที่ท้องถิ่น

ทำทุกวันนี้มีประมาณ ๑๐% ดูจากงบประมาณแล้วเทียบออกมาเป็นงานอย่างนี้

ไม่ได้หมายความว่า ในวันรุ่งขึ้นนั้นจะต้องเปลี่ยนจาก ๑๐% เป็น ๙๐% แล้วเปลี่ยนจาก ๙๐% เป็น ๑๐% แต่หมายความว่าถ้าเห็นประโยชน์ของการกระจายอำนาจ คือ ถ้ากระจายแล้วทำให้การตัดสินใจดีขึ้น มีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ทำให้คนมีส่วนร่วม ทำให้คนมีความริเริ่มสร้างสรรค์มากขึ้น ถ้าเราเห็นข้อดีตรงนี้ ก็ต้องรีบลงมือกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจนั้นสามารถทำได้ตลอดเวลา เพียงแต่ว่าในประเทศไทย เนื่องจากเราไม่ค่อยได้มีการกระจายอำนาจกัน โดยตลอด การพูดถึงเรื่องการกระจายอำนาจ ทำให้สำคัญผิดว่าพอมีการกระจายอำนาจทันที แล้วก็จบ รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้เขียนแบบนั้น มาตรา ๒๘๔ พูดชัดเจนว่าแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจต้องมีการแบ่งงาน แบ่งเงิน ไม่ใช่พอแบ่งงาน แบ่งเงินเสร็จแล้ว ไม่ใช่พอแบ่งทุกอย่างเสร็จแล้วเป็นอันจบเรื่องการกระจายอำนาจ รัฐธรรมนูญกำหนดว่า ภายใน ๕ ปี กรรมการกระจายอำนาจของรัฐบาลต้องมาทบทวนอีกกว่าที่แบ่งไปแล้วทั้งงานทั้งเงินมีความถูกต้องเหมาะสมอย่างไรบ้าง แล้วต้องแบ่งกันใหม่ทุก ๕ ปี

“การกระจายอำนาจ...ใครพร้อม ไม่พร้อม”

ถ้าถามว่าท้องถิ่นมีความพร้อมไหมที่จะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ความพร้อมต้องดูจากสองด้าน หนึ่งต้องถามว่าราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคพร้อมหรือยัง ผมคิดว่าไม่ค่อยพร้อม สำนักงาน ก.พ.ก็จัดทำหนังสือสอบถามหน่วยราชการต่างๆในเรื่องนี้ หน่วยราชการส่วนใหญ่คงตอบกลับมาว่ามีการกระจายภารกิจให้ท้องถิ่นในระดับหนึ่งเท่านั้น อาจกระจายไม่เต็มที่ตามที่ควรจะเป็น ซึ่งน่าจะเป็นเรื่องปกติของระบบราชการไทยว่าไม่อยากทำอะไรที่อาจกระทบสถานภาพเดิมของตน

ถ้าถามถึงความพร้อมในหมู่ประชาชน ปัจจุบันมีความพร้อมมากกว่าที่เคยเป็นมา หมายความว่างานการต่าง ๆ ที่โอนมาให้ท้องถิ่น ที่กฎหมายเขียนให้ท้องถิ่นทุกวันนี้ น้อยเกินไป หลายงานควรโอนให้ท้องถิ่นได้ เช่น การดูแลลำน้ำซึ่งกรมเจ้าท่าดูแล กรมเจ้าท่าไม่จำเป็นต้องทำทั้งหมด ควรให้ท้องถิ่น

ดูแลได้บางส่วน กรมเจ้าท่าไม่มีกำลังพอที่จะดูแลได้ทั้งหมด การก่อสร้างทางที่ใช้เทคนิคการก่อสร้างที่ไม่สูงมากนัก เช่น ทางถนนลูกรัง ถนนลาดยางของ ร.พ.ช.ก็น่าจะถ่ายโอนได้

ส่วนงานของกรมทางหลวงนั้นที่ควรทำต่อไปคือการสร้างทางขนาดใหญ่ การดูแลสถานีจุดรถประจำจังหวัด ซึ่งกรมการขนส่งทางบกดูแล ก็ควรให้ท้องถิ่นดูแลงานหลายอย่าง รวมทั้งเรื่องการศึกษา เรื่องการทำน้ำประปาและอีกหลาย ๆ งาน ท้องถิ่นมีความพร้อมที่จะทำได้แล้ว

แต่ไม่ได้หมายความว่าเมื่อโอนงานให้ท้องถิ่นแล้วท้องถิ่นจะต้องทำงานนั้นได้ทันที แต่ต้องค่อยเป็นค่อยไป คนในท้องถิ่นพร้อมที่จะรับงานนี้ แล้วเรื่องอื่น ๆ ค่อยมาคิดอีกที ถ้าเรื่องงานโอนไปแล้ว ก็ต้องมาคิดเรื่องเงินว่าจะแบ่งภาษีกันอย่างไร ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๘๔ เปิดช่องไว้อยู่แล้ว

“ประสบการณ์การกระจายภารกิจ
ที่ผ่านมา...”

ผมเองเคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับการขอความเห็นจากราชการส่วนกลางเรื่องการกระจายภารกิจของตนให้ราชการส่วนท้องถิ่น ในสมัยรัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี (ครั้งแรก) ซึ่งมีพลเอกชวลิต เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง และได้เวียนถามหน่วยราชการทุกหน่วยในเรื่องนี้ หน่วยราชการทุกหน่วย กรมทุกกรมก็ตอบกลับ แต่ก็ตอบกลับมาในลักษณะที่จำกัดมาก ส่วนใหญ่ประมาณ ๙๐ % ที่เห็นว่าไม่มีอำนาจหน้าที่ใดที่จำเป็นจะต้องโอนให้ท้องถิ่น เพราะทุกวันนี้ราชการส่วนกลางก็ทำงานของตนได้ดีอยู่แล้ว

ที่สำคัญคือหน่วยราชการทุกหน่วยมักจะตอบกลับมาว่างานที่เขาทำอยู่ให้ราชการส่วนท้องถิ่นทำไม่ได้ ถ้าให้ทำแล้วจะล้มเหลว ส่วนน้อยประมาณไม่ถึง ๑๐ % ตอบกลับมาในลักษณะที่จะโอนงานบางส่วนให้ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นงานที่เป็นงานเล็กๆ น้อยๆ ส่วนหนึ่งเป็นงานที่ส่วนราชการเห็นว่าตนเองทำมาได้สักพักแล้วและเห็นว่าไม่ได้ประสิทธิภาพมากนัก ก็เลยอยากให้ท้องถิ่นเป็นคนทำ นั่นคืองานที่ส่วนราชการจะโอนให้ท้องถิ่นเป็นงานที่ตนเองไม่ค่อยอยากทำนี่คือแนวคิดส่วนใหญ่ของราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค

“ทำอย่างไรจะให้มีการกระจายงาน
สู่ท้องถิ่นมากขึ้น”

ถามว่าจะทำอย่างไรให้ราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคกระจายงานให้ส่วนท้องถิ่นมากขึ้น มีทัศนคติที่ดีต่อท้องถิ่นมากขึ้น

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เปิดช่องและได้นำทางไปบางส่วนแล้ว ไม่ว่าจะใครจะชอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้หรือไม่ก็ตาม รัฐธรรมนูญชี้ไปในทิศทางที่ว่าการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นหลักการที่สำคัญ มาตรา ๒๘๔ กำหนดว่าทุก ๕ ปีต้องทบทวน มีเงื่อนไขประการเดียว คือว่าทบทวนทุกครั้งท้องถิ่นต้องได้งานเพิ่มขึ้น

เพราะฉะนั้นส่วนราชการทุกหน่วยก็มองเห็นทิศทาง ถ้าจะถ่ายโอนอำนาจให้ได้ อย่างจริงจัง ส่วนราชการทุกหน่วยต้องเห็นความสำคัญ นอกจากนี้ ฝ่ายการเมืองก็ต้องเห็นด้วยกับการกระจายอำนาจ แต่เมื่อฝ่ายการเมืองนำนโยบายเรื่องการกระจายอำนาจมาสู่การปฏิบัติ ต้องประสบกับความเป็นราชการของราชการไทย ซึ่งมีความแข็งตัวและจะนำไปสู่ปัญหาหาก ถ้าจะประสบความสำเร็จส่วนหนึ่งขึ้นกับว่าฝ่ายการเมืองมีความเข้มแข็งมากน้อยเพียงใด

**“ความมุ่งมั่นและเข้าใจ...
จะนำไปสู่การกระจายอำนาจ”**

คำว่าเข้มแข็งนี้ ไม่ได้หมายความว่า ฝ่ายการเมืองไม่เข้มแข็ง ฝ่ายการเมืองจะต้องเข้มแข็งในนโยบาย เช่น นโยบายการลดขนาดหรือปรับกำลังคนในภาคราชการ เรื่องนี้พูดกันมานานว่าส่วนราชการจะต้องลดขนาด ลดกำลังข้าราชการ แต่ว่ามาตรการอย่างนั้นประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง

สิ่งที่รัฐบาลต้องทำในตอนนี้ก็คือนโยบายต้องชัดเจน และต้องบังคับให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายโดยเคร่งครัด ถ้ารัฐบาลกำหนดนโยบายว่า ปี ๒๕๔๒ จะไม่เพิ่มกำลังคนเลย คนไหนเกษียณก็ให้เกษียณไป ห้ามเพิ่มใหม่ รัฐบาลต้องยืนยันว่าจะเป็นเช่นนั้น เรื่องการกระจายอำนาจก็เช่นเดียวกัน หากรัฐบาลคิดว่าทิศทางนี้เป็นทิศทางที่ต้องทำ รัฐบาลก็ต้องยืนยันไป

ในแง่ส่วนราชการก็ต้องทำความเข้าใจกับส่วนราชการว่าการกระจายอำนาจเป็นทิศทางที่ถูกต้อง เป็นสิ่งที่ดี ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่ายในการอธิบายให้ส่วนราชการส่วนกลางเข้าใจ แต่จำเป็นต้องชี้แจง จำเป็นจะต้องมีการสัมมนา มีการอภิปราย มีการปลุกเร้าความคิดในเรื่องนี้ อีกเรื่องหนึ่งคือ ความจริงราชการส่วนกลางก็รู้ว่าการกระจายให้แก่ท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ดี เพียงแต่ว่าสิ่งที่เรายึดติดและที่เป็นปัญหาเป็นเรื่องของบุคคลมากกว่าเรื่องของงาน การโอนงานโอนเงินไปไม่ใช่เรื่องที่สำคัญต่อส่วนราชการเท่าไร

**“กระแสการปรับภาคราชการ...
จะนำไปสู่การกระจายอำนาจ”**

การถ่ายโอนอำนาจครั้งนี้จะไม่ยากเหมือนคราวก่อน เพราะว่ากระแสทุกวันนี้เป็นกระแสการลดขนาดของส่วนราชการ แม้ส่วนราชการไม่ถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น ก็ต้องถ่ายโอนภารกิจของตนไปในรูปแบบอื่น คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการไทยก็ทำในเรื่องนี้อยู่ เช่น กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้ภาคเอกชนทำ นี่ส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งคือถ่ายโอนไปในรูปของหน่วยงานนอกระบบราชการที่เรียกว่า “องค์การมหาชน”

ตัวอย่างที่เห็นคือ โรงพยาบาลลาดพร้าว ซึ่งปัจจุบันขึ้นกับกระทรวงสาธารณสุข กำลังจะแยกออกเป็นองค์การมหาชน สถานีโทรทัศน์ช่อง ๑๑ ซึ่งเป็นระบบราชการก็กำลังจะแปรรูป สภาวิจัยแห่งชาติซึ่งสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ก็กำลังออกจากระบบราชการ เพราะฉะนั้นทิศทางใหญ่ก็คือหน่วยงานหลายหน่วย งานหลายงาน กำลังจะออกจากระบบราชการ ไม่ว่าจะออกไปสู่ภาคเอกชน ออกไปเป็นองค์การมหาชน ออกไปอยู่กับท้องถิ่น กระแสหลักเหล่านี้ข้าราชการทั้งหลายก็คงจะรับรู้ที่ตนเองก็ต้องเป็นในทิศทางนั้น ๆ

ดังนั้นการที่ทิศทางเป็นแบบนี้ กระแสเป็นอย่างนี้ ก็เป็นส่วนผลักดันให้ข้าราชการทำความเข้าใจเรื่องพวกนี้มากยิ่งขึ้น ส่วนสำคัญสองสามส่วนคือ หนึ่ง ฝ่ายการเมืองต้องยืนยันเรื่องการกระจายอำนาจ สอง

ต้องให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ส่วนราชการ
ในเรื่องทิศทาง กระแสของโลกเรื่องการ
กระจายอำนาจ

“ภารกิจที่ถ่ายโอน.....
อาจมีการทบทวนได้”

การทบทวนการโอนภารกิจของราชการ
ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคให้ส่วนท้องถิ่นตามที่
กำหนดในรัฐธรรมนูญ ในการทบทวนนั้น
ภารกิจที่ได้โอนไปแล้วอาจคืนกลับให้ส่วน
กลางหรือภูมิภาคได้ แต่ภาพรวมของภารกิจ
ที่โอนต้องไม่น้อยกว่าเดิม เช่น สมมติว่า
ปีแรกโอนเรื่องการดูแลลำน้ำให้ท้องถิ่น ต่อมา
พบว่าเรื่องนี้ไม่ควรโอนให้ท้องถิ่นทำ ส่วน
กลางหรือภูมิภาคก็สามารถโอนเรื่องการดูแล
ลำน้ำกลับมาทำได้เมื่อครบ ๕ ปี แต่เมื่อโอน
เรื่องนี้กลับคืนแล้วก็ต้องโอนเรื่องอื่นไปให้แทน
เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่าต้อง
ไม่น้อยกว่าเดิม

บทส่งท้าย

ที่อธิบายมาทั้งหมดนี้ เราน่าจะได้ภาพ
และแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจ
ให้แก่ท้องถิ่นบ้าง การกระจายอำนาจให้
ท้องถิ่นไม่ใช่เป็นเรื่องที่เกิดได้ในทันที แต่ต้อง
มีกระบวนการในการถ่ายโอน และทำอย่าง
ค่อยเป็นค่อยไป ปัจจัยของความสำเร็จขึ้นกับ
ความเข้มแข็งและตั้งใจจริงของฝ่ายการเมือง
ในเรื่องนี้ ความเข้าใจและพร้อมให้ความร่วม
มือของส่วนราชการทั้งในส่วนกลาง และ
ส่วนภูมิภาค ตลอดจนศักยภาพของส่วน
ท้องถิ่นเองในการรับและปฏิบัติภารกิจที่จะ
ได้รับการถ่ายโอนดังกล่าว และที่สำคัญอีก
ประการหนึ่งคือในการกระจายอำนาจให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้หมายความว่า
ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุก
ประเภทปฏิบัติภารกิจแบบเดียวเหมือนกัน
หมดทุกประการ เนื่องจากท้องถิ่นแต่ละ
ประเภทมีศักยภาพ มีความต้องการแตก
ต่างกัน การกระจายอำนาจหรือการถ่ายโอน
ภารกิจให้ท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องคำนึงถึง
ประเด็นดังกล่าวด้วย ☆

การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการที่ดี

ศ. ดร. ปรัชญา เวสารัชช์*



บทความนี้กล่าวถึงลักษณะทั่วไปของการปกครองท้องถิ่น ลักษณะที่ดีของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งผู้สนใจอาจพัฒนาเป็นเกณฑ์ในการประเมินระบบการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศ และลักษณะการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งอาจใช้เป็นแนวทางในการกำหนดเกณฑ์ประเมินการบริหารจัดการที่ดีสำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศ

ผู้เขียนเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่มีได้จำกัดอยู่แต่สมาชิกขององค์กรปกครองท้องถิ่นหรือส่วนราชการเท่านั้น แต่เป็นเรื่องสาธารณะซึ่งส่งผลกระทบต่อประ

ชาชนทุกคน ดังนั้น หากมีผู้สนใจกำหนดเกณฑ์ มาตรฐาน ความต้องการหรือความคาดหวังต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นมากขึ้นเท่าใด ก็จะทำให้มีการพัฒนารูปแบบขั้นตอน กระบวนการ และเป้าหมายสัมฤทธิ์สำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นมากขึ้นเท่านั้น

ทั้งนี้ ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะต้องมีส่วนร่วมต่อเนื่องในการติดตามสอดส่องดูแล ให้ข้อเสนอแนะ และส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองท้องถิ่นได้แสดงบทบาทของตนเต็มตามศักยภาพที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ของประชาชนและท้องถิ่นอย่างแท้จริง

* อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
ที่ปรึกษาอาวุโส โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นซึ่งเป็นโครงการร่วมระหว่าง
กรมการปกครองและสำนักงาน ก.พ. โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจาก UNDP

หลักการพื้นฐานในการจัดการ ปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองประเทศหรือการปกครองรัฐ เป็นเรื่องที่รัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อช่วยในการจัดบริการและบริหารงานเฉพาะบางพื้นที่หรือบางเรื่อง จึงเป็นการแบ่งเบาภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบบางส่วนของรัฐให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดูแล

การปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่การปกครองที่เป็นเอกเทศหรือเป็นอิสระจากการปกครองของรัฐแต่ประการใด เป็นแต่เพียงรูปแบบหนึ่งของการปกครองประเทศเท่านั้น ซึ่งแต่ละประเทศจัดขึ้นแตกต่างกันไป

ประเทศที่มีการปกครองแบบสหพันธ์ก็มักแบ่งการปกครองออกเป็น การปกครองสหพันธ์ (บางแห่งเรียกว่าเครือรัฐ) การปกครองมลรัฐ และการปกครองท้องถิ่น เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย เป็นต้น

ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว ก็มีการปกครองโดยรัฐบาลกลาง และการปกครองท้องถิ่น เช่น ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์

สำหรับประเทศไทยมีการปกครองสามแบบเรียกว่า การปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลกลางยังดูแลหน่วยย่อยของประเทศคือจังหวัดอย่างใกล้ชิด ยังไม่ปล่อยให้เป็นการปกครองท้องถิ่นเสียทีเดียว

แม้จะมีรูปแบบการปกครองอย่างไรก็ตาม การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นรูปแบบการปกครองอย่างหนึ่งที่สำคัญ โดยแต่ละประเทศก็เรียกหน่วยการปกครองท้องถิ่นของตนแตกต่างกันไป รูปแบบที่นิยมใช้กันมากที่สุดน่าจะเป็นเทศบาล เช่น

ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นในรูปของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ (สำหรับสุขาภิบาลถูกปรับสถานะให้เป็นเทศบาล)

ประเทศญี่ปุ่นมีการปกครองท้องถิ่นในรูปจังหวัด และเทศบาล โดยเทศบาลมีชื่อเรียกและระดับต่างๆกัน

หรืออังกฤษมีการปกครองท้องถิ่นในบริเวณชุมชนเมืองที่เรียกว่าการปกครองมหานครลอนดอน (Greater London Authority) และ county ส่วนในบริเวณนอกชุมชนเมืองใหญ่ เรียกว่า county และ district ส่วนคำว่า parish ใช้ในบริเวณพื้นที่หมู่บ้าน เป็นต้น

การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองรูปหนึ่งของรัฐ เกิดจากอำนาจของรัฐ และมีได้เป็นเอกเทศหรือเป็นเอกราชจากรัฐแต่อย่างใด เพราะรัฐยังมอบอำนาจแก่หน่วยงานบางหน่วย เช่น รัฐบาลกลาง รัฐสภา หรือ

ตัวแทนประชาชนหรือองค์กรบางประเภทให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดบทบาท ขอบเขตอำนาจหน้าที่ ตรวจสอบควบคุม กำกับดูแล ส่งเสริมสนับสนุน แล้วแต่กรณี

ส่วนที่องค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจเป็นอิสระได้ในระดับหนึ่ง คือความเป็นอิสระในการบริหารจัดการของตน หรือที่เรียกว่า local autonomy ซึ่งมีผู้แปลเป็นภาษาไทยว่า การปกครองตนเองนั้น ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะหมายถึงการบริหารจัดการด้วยตนเองเสียมากกว่า ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดความเข้าใจเขวสับสนกับคำว่า การปกครองตนเองของพื้นที่บางแห่งซึ่งมีการกล่าวถึงกันมาก เช่น ดิมอร์ ตะวันออก หรือไอร์แลนด์เหนือ เพราะการปกครองตนเองเช่นนี้ เป็นประเด็นทางการ

เมืองมากกว่าเป็นประเด็นทางการบริหารดังกรณีการปกครองท้องถิ่น

การที่ต้องกล่าวถึงสถานภาพของการปกครองท้องถิ่นเสียตั้งแต่ต้นให้ชัดเจนนั้น เนื่องจากในปัจจุบันได้มีการอธิบายความหมายของการปกครองท้องถิ่น และมีข้อเสนอแนะบางอย่างที่ชวนให้เกิดความเข้าใจผิดว่า การปกครองท้องถิ่นที่ดีต้องเป็นการปกครองที่เป็นอิสระจากการปกครองของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการเสนอแนะให้การปกครองท้องถิ่นปลอดจากการควบคุมของรัฐบาลกลาง หรือถือว่าแต่ละท้องถิ่นมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะปกครองตนเองอย่างเป็นอิสระ เป็นต้น



ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นที่ดี

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นมิได้เป็นเอกเทศด้วยตัวของมันเอง แต่เป็นส่วนหนึ่งของระบอบการปกครองรัฐ ดังนั้น ก่อนที่จะกล่าวถึงลักษณะการบริหารจัดการที่ดีของการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองท้องถิ่น จำเป็นต้องพิจารณาการปกครองท้องถิ่นภายในกรอบภาพรวมของการปกครองรัฐด้วย การปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศจะถือว่าเป็นการปกครองที่ดี มีความเข้มแข็ง หรือมีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใดอาจประเมินได้จากลักษณะดังต่อไปนี้

๑. มีขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบที่เหมาะสม

หมายความว่า รัฐได้มอบหมายภารกิจหน้าที่ หรือกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างเหมาะสมกับฐานะของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น

ความเหมาะสมดังกล่าวนี้พิจารณาได้จากการที่องค์กรปกครองท้องถิ่นได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น

กล่าวคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นได้รับจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริม

ให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความต้องการและตอบสนองความต้องการเฉพาะในแต่ละท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม

กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยสมมติฐานที่ว่า คนในท้องถิ่นเองต้องรู้ความต้องการของตน และต้องดูแลตนเองได้ดีกว่าคนจากที่อื่น ดังนั้น หน้าที่หลักขององค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง (ในกรณีที่เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นโดยมีขอบเขตพื้นที่เป็นตัวกำหนด) คือการให้บริการพื้นฐานที่จำเป็นแก่ประชาชน ดูแลทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่ และ ส่งเสริมพัฒนาให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความสะดวกสบายและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

แต่องค์กรปกครองท้องถิ่นมิได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่ครบถ้วนสมบูรณ์เสมือนเป็นรัฐบาลของชาติในเขตพื้นที่ตน ดังนั้น งานบางอย่างที่ไม่เกี่ยวข้อง ไม่เหมาะสมกับความพร้อมหรือความสามารถขององค์กรปกครองท้องถิ่น จึงไม่สมควรมอบให้แก่ท้องถิ่นดูแลตามลำพัง

เช่น งานกำหนดนโยบายการศึกษาชาติ งานป้องกันประเทศ หรืองานวิจัยทางวิทยาศาสตร์สำคัญของประเทศ

กล่าวอีกนัยหนึ่ง คืองานที่ไม่สามารถแยกแยะให้เป็นหน้าที่เฉพาะในแต่ละท้องถิ่น

ไม่ควรเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครอง
ท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากงานที่
ท้องถิ่นต้องจัดทำเฉพาะในเขตท้องถิ่นของ
ตนแล้ว รัฐอาจมอบหมายหน้าที่บางอย่างของ
รัฐบาลกลางให้ท้องถิ่นช่วยจัดทำได้ในเขต
พื้นที่ของตน เช่น การจัดทำทะเบียนราษฎร
ในเขตของท้องถิ่น เป็นต้น

๒. ได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอต่อการ ปฏิบัติหน้าที่

ภายในกรอบของหน้าที่ความรับผิดชอบ
ที่เหมาะสมดังกล่าวข้างต้น องค์กรปกครอง
ท้องถิ่นยังต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐอย่าง
เพียงพอที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับ
มอบหมายได้ การสนับสนุนดังกล่าวอาจ รวมถึง
ปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็น ได้แก่ คน เงิน
วัสดุอุปกรณ์ อำนาจที่ชอบธรรม เทคโนโลยี
ตัวอย่างเช่น หากต้องการให้ท้องถิ่น
สามารถกำจัดขยะโดยปราศจากมลภาวะ
รัฐบาลกลางก็ต้องส่งเสริมสนับสนุนความ
สามารถและความพร้อมให้แก่องค์กรปกครอง
ท้องถิ่นนั้น

โดยทั่วไป หน่วยงานที่สังกัดส่วนกลาง
มักไม่ค่อยสนใจสร้างความพร้อมหรือสนับสนุน
องค์กรปกครองท้องถิ่น มักสนใจดำเนินการ
เองแทนที่จะกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

ปกครองท้องถิ่น และมักมีข้ออ้างเสมอว่า
ท้องถิ่นไม่ค่อยพร้อม อันที่จริงย่อมเป็น
หน้าที่ของรัฐบาลกลางที่จะเตรียมความพร้อม
ให้แก่ท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นเองโดยธรรมชาติ
แล้วอยู่ในฐานะที่ด้อยกว่ารัฐบาลกลาง ประ
เด็นที่ว่าท้องถิ่นต้องมีความพร้อมก่อนที่รัฐบาล
กลางจะกระจายอำนาจจึงมิใช่ประเด็นสำคัญ

ที่สำคัญกว่า คือรัฐบาลกลางต้องมี
แนวทางในการสร้างความพร้อมให้แก่ท้องถิ่น
รวมทั้งต้องมีแผนและมีกระบวนการเฝ้าติดตาม
อำนาจลงไปให้แก่ท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ โดย
มีเป้าหมายและระยะเวลาที่ชัดเจน

การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นจึงมิได้
จำกัดอยู่แต่เพียงการออกกฎหมายหรือคำสั่ง
ให้ท้องถิ่นดำเนินการ แต่ต้องรวมไปถึงการ
สร้างความพร้อมให้ท้องถิ่นอย่างจริงจังและ
เป็นระบบด้วยการส่งเสริมสนับสนุนและสร้าง
ความพร้อมให้แก่หน่วยงานปกครองท้องถิ่น
จึงถือเป็นเกณฑ์วัดความเหมาะสมของการ
จัดการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศ

๓. ให้บริการและตอบสนองความต้องการ ของท้องถิ่น

เช่นเดียวกับที่กล่าวแล้วในข้อที่ ๑
บทบาทหลักขององค์กรปกครองท้องถิ่นคือ
การตอบสนองความต้องการและจัดบริการ
พื้นฐานให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

กล่าวคือองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีหน้าที่สำรวจว่าประชาชนในท้องถิ่นต้องการอะไรในการยังชีพและในการดำรงชีวิตของตน และดำเนินการที่เหมาะสมในการตอบสนองความต้องการดังกล่าวภายในขอบเขตความสามารถของตน หน้าที่หลักขององค์กรปกครองท้องถิ่นจึงอยู่ที่การจัดบริการพื้นฐานแก่ประชาชนตามสภาพของท้องถิ่น และตามความประสงค์ของประชาชนดังกล่าว เช่น บริการสุขอนามัย การเดินทาง การจัดหาน้ำสะอาด การรักษาความสะอาดในพื้นที่เป็นต้น

สำหรับคำถามที่ว่า งานใดควรเป็นเรื่องที่รัฐบาลกลางพึงกระทำและงานใดเป็นเรื่องที่ท้องถิ่นควรกระทำนั้น ไม่มีคำตอบแน่ชัด ต้องขึ้นกับปัจจัยอื่นอีกหลายประการ

เป็นต้นว่า ความพร้อมของท้องถิ่น ความคุ้มค่าและประสิทธิภาพในการดำเนินการ ตัวอย่างที่สำคัญได้แก่เรื่องการรักษาพยาบาล การศึกษา และการรักษาความปลอดภัย ซึ่งมีแนวปฏิบัติแตกต่างกันไปในแต่ละสังคม

บางประเทศกระจายงานเหล่านี้ให้แก่ท้องถิ่น บางประเทศมอบให้รัฐบาลกลางดูแล หรือบางประเทศกระจายงานบางส่วนให้แก่ท้องถิ่นโดยรัฐบาลกลางดูแลเชิงนโยบายและมาตรฐาน เป็นต้น

ที่สำคัญ การปกครองท้องถิ่นที่จัดขึ้นต้องไม่มีวัตถุประสงค์หลักนอกเหนือไปจาก

การสนองความต้องการให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น รัฐใดที่จัดการปกครองท้องถิ่นเพียงเพื่อกระชับการควบคุมพฤติกรรมของประชาชนในท้องถิ่นจึงยังมีใช้รัฐที่มีการปกครองท้องถิ่นที่ดี

๔. สามารถแบ่งเบาภาระในการบริหารและการปกครองของรัฐ

การปกครองท้องถิ่นที่จัดขึ้นในแต่ละประเทศนั้น ต้องมีวัตถุประสงค์สำคัญคือการแบ่งเบาภาระในการบริหารและการปกครองของประเทศนั้น และมีใช่เป็นเพียงแพะชั้นที่ทำตาม ๆ กันไป

ดังนั้น เกณฑ์สำคัญประการหนึ่งในการวัดลักษณะที่เหมาะสมของการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศคือการปกครองท้องถิ่นที่จัดขึ้นนั้นถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองประเทศซึ่งไม่เป็นภาระต่อการปกครองลักษณะอื่นในประเทศนั้น

เช่น ไม่เป็นภาระต่อรัฐบาลกลาง ดังตัวอย่างกรณีการปกครองท้องถิ่นที่สร้างปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนในท้องถิ่น หรือการปกครองท้องถิ่นที่ก่อปัญหาสังคม ปัญหามลภาวะจนรัฐบาลกลางต้องเข้ามาดำเนินการเอง

อีกนัยหนึ่งก็คือ การปกครองท้องถิ่นที่ดีต้องมีบทบาทส่งเสริมสนับสนุนการปกครอง

อื่น ๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการปกครองโดย
รัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ หรือการปกครอง
ส่วนภูมิภาคก็ตาม

ในทางตรงกันข้าม หากการปกครอง
รูปอื่น ๆ ไม่ประสบความสำเร็จ การปกครอง
ท้องถิ่นยังสามารถจัดบริการและสนองตอบ
ความต้องการหรืออำนวยความสะดวกให้แก่
ประชาชนและชุมชนในพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่อง

๕. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ดังได้กล่าวแล้ว ปรัชญาพื้นฐานของ
การปกครองท้องถิ่นคือการตอบสนองความ
ต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยมี
สมมติฐานที่ว่าคนในท้องถิ่นเองต้องรู้ความ
ต้องการของตนเองและสามารถสนองความ
ต้องการของตนเองได้อย่างเหมาะสม

เมื่อเป็นเช่นนี้เราอาจพิจารณาลักษณะ

ของการปกครองท้องถิ่นของแต่ละประเทศ
ได้จากลักษณะของการมีส่วนร่วมของประ
ชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

กล่าวคือ ดูว่าระบบการปกครองและ
การบริหารจัดการท้องถิ่นนั้นส่งเสริมให้ประ
ชาชนเข้าร่วมแสดงความต้องการของตนหรือ
ไม่ หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นร่วม
แก้ไขปัญหาและร่วมดำเนินการเพื่อส่งเสริม
พัฒนาท้องถิ่นของตนเพียงไร

การปกครองท้องถิ่นใดที่เป็นเรื่องของ
การควบคุมสั่งการหรือดำเนินการโดยรัฐบาล
กลาง โดยบุคคลภายนอก โดยคนในท้องถิ่น
ไม่ได้มีส่วนร่วมดำเนินการทั้งในฐานะผู้กำหนด
นโยบาย ผู้สั่งการ ผู้ดำเนินการ หรือผู้เสนอ
ความต้องการ ย่อมเป็นการปกครอง ท้องถิ่น
ที่ไม่ตอบสนองเจตนารมณ์พื้นฐานของการ
ปกครองท้องถิ่น





๖. มีความเปิดเผยโปร่งใสในการปฏิบัติงาน

ลักษณะอีกประการหนึ่งที่ใช้ประเมินความเหมาะสมของการปกครองท้องถิ่นในแง่ระบบ คือการเปิดเผยโปร่งใสในการดำเนินการ

กล่าวคือ ระบบการปกครองรัฐต้องกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นดำเนินการไปอย่างเปิดเผย สามารถให้ข้อมูลที่ถูกต้อง คงเส้นคงวาได้ทุกเมื่อ และสามารถรับการตรวจสอบได้ตลอดเวลา

เมื่อเป็นเช่นนี้ องค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องพร้อมแสดงข้อมูลในการตัดสินใจและการดำเนินการของตนได้ตลอดเวลา ยกเว้นข้อมูลที่จะก่อความเสียหายหรือเป็นการละเมิดสิทธิเฉพาะบุคคลเท่านั้น อย่างน้อยองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องให้ประชาชนได้รับรู้ที่กำลังดำเนินการอะไร อย่างไร มีค่าใช้จ่ายเท่าไร ประชาชนกลุ่มใดจะได้รับประโยชน์อะไร เมื่อไหร่ ที่ไหน

เงื่อนไขของการเปิดเผยโปร่งใสในการดำเนินงานจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สามารถนำมาวัดลักษณะที่เหมาะสมของการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศ ในแง่นี้ การปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่สมบัติหรืออภิสิทธิ์เฉพาะสำหรับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด แต่เป็นการปกครองเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ในเขตปกครองนั้น และประชาชนในเขตปกครองท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะได้รับรู้รับทราบข้อมูลในการดำเนินการซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนโดยตรง

เกณฑ์ ๖ ประการข้างต้นนี้ ถือเป็นเกณฑ์พื้นฐานที่ใช้ประเมินว่าแต่ละประเทศมีการจัดการปกครองท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมเพียงใด ทั้งนี้ ผู้สนใจอาจกำหนดมาตรฐานความเหมาะสมในการจัดการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศเพื่อประโยชน์ในเชิงเปรียบเทียบได้

การบริหารจัดการที่ดีสำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่น

เกณฑ์ข้างต้นเป็นการพิจารณาลักษณะที่ดีของการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศ แต่หากมุ่งพิจารณาเฉพาะตัวองค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง เราอาจใช้หลักการบางอย่างมาเป็นเกณฑ์วัดลักษณะการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดังนี้

๑. มีประสิทธิผลที่ดี

องค์กรปกครองท้องถิ่นที่ดีต้องเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ทำงานได้ผล กล่าวคือ

๑) มีผลงานปรากฏเป็นรูปธรรมสามารถกล่าวอ้างได้ หรือสามารถพิสูจน์ได้

ผลงานดังกล่าวนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นสิ่งก่อสร้าง เช่น ถนน สะพาน แต่อาจเป็นผลการพัฒนาเชิงสังคมที่แสดงการเปลี่ยนแปลงภายหลังจากองค์กรปกครองท้องถิ่นได้ดำเนินการบางอย่างลงไป เช่น เกิดอุบัติเหตุน้อยลง ประชาชนเจ็บป่วยน้อยลง นักเรียนในโรงเรียนท้องถิ่นสามารถสอบเข้ามหาวิทยาลัยได้ในเปอร์เซ็นต์สูงขึ้น เป็นต้น

๒) มีผลงานตรงตามที่องค์กรปกครองท้องถิ่นกำหนดไว้ในแผนดำเนินการ

เช่น หากในแผนกำหนดว่าจะจัดให้มีสถานรับเลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนที่สามารถดูแลเด็กได้ไม่น้อยกว่า ๓๐ คน ภายในปีดำเนินการ

การ และสามารถรับเลี้ยงดูแลเด็กได้จริงภายในปีดังกล่าว เช่นนี้ถือว่าดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ

๓) มีผลงานตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

คือผลงานดังกล่าวเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับประชาชนในท้องถิ่นจริงๆ มิใช่มีแต่ผลงานที่ฝ่ายบริหารคิดกำหนดขึ้นมาเอง โดยประชาชนอาจไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือไม่ต้องการก็ได้ เช่น ตัดถนนในบริเวณที่ไม่มีการสัญจร หรือ ตั้งสถานบำบัดโรคเอดส์ทั้ง ๆ ที่ประชาชนสามารถรับการบำบัดในบริเวณใกล้เคียงได้สะดวกอยู่แล้ว หรือจัดบริการบางอย่างทั้ง ๆ ที่ขาดความพร้อม เป็นต้น

๒. มีความรับผิดชอบที่ดี

การบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นต้องสะท้อนลักษณะของความรับผิดชอบต่อดีของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้น ซึ่งอาจพิจารณาได้จากเกณฑ์ดังต่อไปนี้

๑) มีระบบติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

ทั้งที่เป็นระบบที่จัดทำโดยองค์กรนั่นเอง หรือที่จัดโดยองค์กรภายนอก การติดตามประเมินผลจะระบุผลสัมฤทธิ์และข้อบกพร่องในการดำเนินการขององค์กรนั้น ทั้งนี้ องค์กร

ต้องนำผลที่ได้ไปใช้ปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการของตนอย่างจริงจัง

๒) มีความชัดเจนว่าใครเป็นผู้ดำเนินการหรือตัดสินใจเรื่องอะไร และใครต้องแก้ไขหรือดำเนินการอะไรต่อเนือง

กล่าวคือระบบการบริหารต้องไม่เปิดโอกาสให้มีการบิดความรับผิดชอบ แต่ต้องสามารถช่วยให้ระบอบบุคคลหรือคณะบุคคลผู้รับผิดชอบได้ รวมทั้งต้องมีกลไกหรือมาตรการดำเนินการที่ชัดเจนต่อผู้รับผิดชอบดังกล่าวด้วย

๓) ไม่มีการบิดสวะหรือบ่ายเบี่ยงดำเนินการในเรื่องที่เป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองท้องถิ่น

เช่น ไม่มีการอ้างเหตุผลต่าง ๆ เพื่อปฏิเสธการร้องขอโดยชอบธรรมของผู้รับบริการ หรือ ไม่มีการเก็บเรื่องไว้โดยไม่ดำเนินการภายในเวลาที่จำเป็น

๓. มีการจัดการที่ดี

การจัดการที่ดีหมายถึงระบบการบริหารภายในองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ดีมีประสิทธิภาพ คือเป็นระบบที่ทำให้การทำงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว ถูกต้อง สะดวก ตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด

การจัดการที่ดีอาจพิจารณาได้จากลักษณะดังต่อไปนี้

๑) มีระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ

คือช่วยให้สามารถสืบค้นข้อมูลที่ต้องการได้รวดเร็ว สามารถวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจได้ดี

๒) มีสายการบังคับบัญชาสั้น

เปิดให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนสามารถใช้ดุลยพินิจของตนได้ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน และผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ทุกคนต้องรับผิดชอบในการใช้ดุลยพินิจหรือการดำเนินการดังกล่าว

๓) มีระบบบริการที่ดี

คือมีบริการที่เข้าถึงผู้รับบริการได้โดยตรง รวดเร็ว

๔) มีกระบวนการดำเนินการที่กระชับรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

๕) มีเครื่องมืออุปกรณ์ที่สนับสนุนการดำเนินการได้อย่างเพียงพอตามความจำเป็น

๖) มีระบบที่สามารถติดตามงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คือทำให้ผู้บริหารได้ทราบตลอดเวลาถึงสถานการณ์และอุปสรรคในการทำงานของตนได้อย่างทั่วถึง

๔. มีความสามารถที่ดี

ความสามารถที่ดีในกรณีนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับตัวบุคคลเป็นหลัก องค์กรปกครองท้องถิ่นที่ดีต้องมีผู้บริหารและเจ้าหน้าที่หรือพนักงานที่ซื่อสัตย์ มีจิตมุ่งมั่นอุทิศตนใน

การทำงานและให้บริการ เป็นธรรม มีความรู้ความสามารถ มีทัศนคติที่ดี มีความเป็นมิตร

การพิสูจน์ความสามารถที่ดีของผู้บริหารและพนักงานนั้นอาจจะทำได้หลายทางดังนี้

๑) มีระบบประเมินผลงานที่เป็นกลาง ประเมินได้จริง มีประสิทธิภาพ และมีการนำผลการประเมินไปใช้ดำเนินการจริงโดยปราศจากอคติ

๒) ประชาชนผู้รับบริการมีส่วนในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการทำงานของผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง มิใช่แสดงความคิดเห็นแต่เพียงในช่วงที่มีการเลือกผู้บริหารท้องถิ่น หรือแสดงในรูปกล่องรับความเห็นเท่านั้น

๓) มีระบบส่งเสริมและพัฒนาผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่น

เช่น มีการฝึกอบรมให้ความรู้ มีการประชาสัมพันธ์ผลงาน การแจ้งขอบเขตหน้าที่ ความรับผิดชอบ การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานงานและมาตรฐานบริการ การให้คำปรึกษา แนะนำ หรือการดำเนินการทางวินัย

๕. มีบรรยากาศที่ดี

บรรยากาศที่ดีขององค์กรปกครองท้องถิ่นพิจารณาได้จากหลายลักษณะดังนี้

๑) บรรยากาศในการทำงานเป็นไปอย่างเป็นมิตร

พนักงานทำงานอย่างเป็นสุข มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน มีกติกาในการทำงานที่ชัดเจน พนักงานกับผู้บริหารมีความไว้วางใจกัน ยอมรับซึ่งกันและกัน ให้เกียรติกันในการทำงาน รับฟังความเห็นของแต่ละฝ่าย มีการสื่อสารที่ดีระหว่างกัน

๒) บรรยากาศในที่ทำงาน

สภาพของที่ทำงานสะอาด สะดวก ไม่รกรุงรัง ดูแลสุขภาพ การจัดวางของเป็นระเบียบ หยิบง่าย หาง่าย ปราศจากกลิ่นหรือมลภาวะด้านต่างๆ

๓) บรรยากาศในการบริการมีความเป็นมิตร ผู้รับบริการมีความพอใจ

๖. มีการประสานที่ดี

เนื่องจากองค์กรปกครองท้องถิ่นมิได้ดำรงอยู่ตามลำพัง แต่ในการดำเนินการนั้น ต้องมีบทบาทเกี่ยวข้องกับองค์กรหรือหน่วยงานอื่น ๆ อีกมากมาย ดังนั้น การบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองท้องถิ่นจึงต้องพิจารณาจากลักษณะการทำงานร่วมกันหรือการประสานงานกับองค์กรอื่นด้วย ได้แก่ การประสานกับองค์กรของรัฐบาลกลาง หน่วยงานภูมิภาค มลรัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น องค์กรเอกชน หรือองค์กรประชาชน

ลักษณะของการปกครองที่ดีของ
องค์กรปกครองท้องถิ่นอาจดูได้ดังนี้

๑) *ปลอดจากการขัดแย้งกับหน่วยงาน
อื่น* คือไม่มีกรณีที่แสดงความขัดแย้งชัดเจน
ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับองค์กรอื่น

๒) *มีโครงการหรือระบบประสาน
ความร่วมมือ* หรือมีกลไกระงับความขัดแย้ง
กับองค์กรอื่น

๓) *และมีการตอบสนองที่เหมาะสม
ต่อการเรียกร้อง* หรือการร้องขอจากหน่วย
งานอื่นใน กรณีที่หน่วยงานอื่นต้องเข้ามา
ดำเนินการในเขตความรับผิดชอบหรือในเรื่อง
ที่เกี่ยวข้องกับ องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

โดยสรุป การปกครองท้องถิ่นเป็นการ
ปกครองลักษณะพิเศษแบบหนึ่งในการ
ปกครองรัฐ มุ่งเน้นส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนในเขตท้องถิ่นให้เข้ามามีบทบาท
ในการดูแลตนเอง ปัจจุบัน ยังมีการประเมิน
การปกครองท้องถิ่นน้อยมาก ทั้งในภาพ
รวมในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการปกครอง
ประเทศ และทั้งในการประเมินตัวองค์กร
ปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งโดยตรง ประเด็น
ดังได้กล่าวในบทความนี้จึงเป็นเรื่องที่ทั้งนัก
วิชาการและนักปฏิบัติพึงร่วมกันพัฒนาแนว
ความคิดและรูปแบบกระบวนการที่ใช้ประเมิน
ความถูกต้องเหมาะสมของการจัดและดํา
เนินการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้การ
ปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่สามารถ
ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่าง
แท้จริงและเป็นการปกครองที่ช่วยสนับสนุนการ
ปกครองประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย *

แก้คำผิดในวารสารข้าราชการ ฉบับเดือนกรกฎาคม-สิงหาคม ๒๕๔๒

บทสัมภาษณ์พิเศษศาสตราจารย์ ดร. ปรัชญา เวสารัชช์

เรื่องการบริหารจัดการที่ดี: ความจำเป็นของราชการไทย

หน้า ๔๔ ตำแหน่งของศาสตราจารย์ ดร. ปรัชญา เวสารัชช์ ที่ถูกต้องคือ

อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

หน้า ๔๕ ข้อความในย่อหน้าที่ ๒ ที่ถูกต้องคือ

ศัพท์คำว่า good governance ได้ใช้แพร่หลายขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มผู้ที่เล่นด้านการบริหาร
แล้วใช้ต่าง ๆ กัน เช่น

อาจารย์ ธีรยุทธ์ บุญมี ใช้คำว่า “ธรรมรัฐ”

คุณอานันท์ ปันยารชุน ใช้คำว่า “ธรรมภิบาล”

ขออภัยในความผิดพลาดและขอท่านผู้อ่านกรุณาเข้าใจตามข้อความที่แก้ไขใหม่นี้

กองบรรณาธิการ

“การบริหารจัดการที่ดีกับการปกครองท้องถิ่นที่ดี” จะเกื้อกูลกันอย่างไร

รศ.ประทาน คงฤทธิศึกษากร*

การบริหารจัดการที่ดีกับการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น:
บทบาทในการให้การสนับสนุน

คำว่าบริหารจัดการที่ดี หมายถึงหลักการเกี่ยวกับการกำหนดระบบการปกครอง
ที่ดีนั่นเอง การปกครองดังกล่าวประกอบด้วย

๑. ปกครองโดยกฎหมายและมีการเคารพกติกา
๒. ผู้ปกครองคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ
๓. ผู้ปกครองมีจริยธรรม มีความโปร่งใสในการทำงาน และต้องเป็นระบบ
การปกครองที่ตรวจสอบได้

ส่วนการบริหารงานการเงินการคลังท้องถิ่นเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารท้องถิ่น และมี
วัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเจริญให้ท้องถิ่น โดยอาศัยงบประมาณ รายได้ของท้องถิ่นนั้น ซึ่ง
หลักนี้เป็นหลักการที่ใช้กับทุกประเทศ รายได้หรืองบประมาณที่ได้มานั้น ท้องถิ่นต้องมีระบบ
และวิธีการในการบริหารที่ดี เพื่อให้การใช้จ่ายเงินมีประสิทธิภาพ และทำให้โครงการของ
ท้องถิ่นบรรลุผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างแท้จริง

กระบวนการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น นับแต่การจัดเก็บรายได้ การจัดหา
รายได้ วิธีการในการใช้จ่ายดังกล่าวเหล่านี้ต้องอาศัยหลักการเรื่องการบริหารจัดการที่ดี
ทั้งสิ้น เช่น การเก็บรายได้ต้องกระทำตามที่กำหนดในกฎหมาย ตามกติกาที่เป็นที่ยอมรับกัน
ทั้งจากฝ่ายผู้จัดเก็บ ในที่นี้คือองค์กรปกครองท้องถิ่น และจากฝ่ายผู้ถูกจัดเก็บซึ่งก็คือประชาชน
การจัดเก็บต้องกระทำอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเก็บตามอัตราภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่
กำหนดไว้ชัดเจน

* ผู้เชี่ยวชาญการปกครองท้องถิ่น ที่ปรึกษาคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการวิจัยและพัฒนารัฐสภา

นอกจากนี้ท้องถิ่นต้องคาดการณ์ได้ถึงจำนวนรายได้หรือภาษีที่จะเก็บได้ในปีนั้น ๆ วิธีการจัดเก็บภาษีต้องมีเครื่องมือที่ดี ที่สามารถเชื่อถือได้ เช่น แผนที่ภาษี ทะเบียนทรัพย์สิน และดัชนีชี้วัดประสิทธิภาพเหล่านี้ จะช่วยเสริมให้การเก็บรายได้ของท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเก็บได้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด

หลักอีกประการหนึ่งของการบริหารจัดการที่ดี คือหลักความโปร่งใส สำหรับการบริหารงานการเงินการคลัง ความโปร่งใสควรทำโดยผ่านระบบการรายงาน ผู้บริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีระบบการรายงานผลการปฏิบัติงานขององค์กรที่ตนรับผิดชอบให้ประชาชนทราบ เช่น ในการสร้างถนนสายหนึ่ง ๆ ท้องถิ่นต้องรายงานให้ประชาชนทราบถึงประโยชน์ที่ท้องถิ่นหรือประชาชนจะได้รับว่าเป็นไปตามความต้องการของประชาชน หรือเป็นไปตามแผนโครงการที่กำหนดหรือไม่ ต้องรายงานเรื่องค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง และระยะเวลาในการก่อสร้าง รวมทั้งต้องระบุว่าใครเป็นกรรมการตรวจการจ้าง กรรมการตรวจรับงาน พร้อมหลักฐานการเบิกจ่ายเงิน เป็นต้น

นอกจากนี้ การบริหารจัดการที่ดีจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร มีวิธีการที่จะรับฟังความเห็นของ

ประชาชน (hearing) เพื่อให้ทราบความต้องการของประชาชน ตลอดจนประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ท้องถิ่นควรจัดให้มีระบบประชาสัมพันธ์ การเผยแพร่ข่าวสาร ข้อมูลสู่ประชาชน เช่น การจัดให้มีการประกาศรายละเอียดเกี่ยวกับการก่อสร้างถนนในท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการเชิญชวนและกระตุ้นให้ประชาชนสนใจและร่วมมือตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่น เพราะการปกครองท้องถิ่นจะได้รับความสำเร็จมากที่สุดก็ต่อเมื่อประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของ เป็นผู้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง

การมอบอำนาจ (devolution) กับสังคมไทย: แนวทางการปรับใช้

คำว่า Devolution เป็นทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่รัฐให้อำนาจประชาชนปกครองตนเอง ซึ่งผิดกับแนวคิดเรื่อง Deconcentration เพราะเป็นเรื่องที่รัฐแต่งตั้งหรือส่งข้าราชการไปดำเนินการ

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา แบ่งการปกครองท้องถิ่นออกเป็นเขตเมือง และเขตชนบท ในเขตเมือง (city) จะมีเทศบาล รับผิดชอบการบริหาร ส่วนการบริหารงานในเขตชนบทจะทำในรูปคณะกรรมการ ซึ่งมี

ทั้งผู้ที่มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง เป็นระบบกึ่งการปกครองตนเองที่เรียกว่า Quasi municipal corporations ซึ่งการปกครองรูปแบบนี้จะใช้กับเขตการปกครองรูปแบบ County ของสหรัฐอเมริกา

อย่างไรก็ตาม การจะใช้แนวความคิดในการบริหารงานของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นใดควรจะได้พิจารณาความต้องการของคนในท้องถิ่นด้วย เช่น ในประเทศอังกฤษ ทุกคนในท้องถิ่นจะร่วมกันในการพัฒนาท้องถิ่น ในอดีตช่วงเวลาเป็นหลังจากงานเลิก ประชาชนในท้องถิ่นจะมาประชุมกัน และร่วมกันให้ความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นตน ซึ่งแสดงว่าสังคมแบบนี้ ประชาชนมีความคิดเป็นประชาธิปไตย (democratic mind)

ในสังคมที่มีลักษณะเช่นนี้ ที่มีความเจริญและมีรายได้สูง จึงเหมาะที่จะนำแนวความคิดเรื่องการมอบอำนาจมาใช้ในการบริหารงานของท้องถิ่นหรือชุมชน เนื่องจากในท้องถิ่นที่มีความเจริญ มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ประชาชนมีความต้องการ และมีโอกาสเลือกการบริโภคนสูง เทศบาลหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นก็จะมียาได้นำมาบริหารท้องถิ่นได้

ในทางกลับกันในเขตชนบทที่มีฐานะเศรษฐกิจไม่สูง ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษี

น้อย ประชาชนมีข้อจำกัดในการเลือกการบริโภค และมีระดับความต้องการการบริโภคไม่มากนัก จึงไม่จำเป็นที่จะนำแนวความคิดเรื่องการมอบอำนาจมาใช้มากเท่ากับสังคมเมือง และเป็นเรื่องที่รัฐบาลกลางก็ต้องทำงานซ้ำซ้อนกับท้องถิ่นโดยไม่จำเป็น

สำหรับการปกครองท้องถิ่นของไทยนั้น เป็นความริเริ่มจากรัฐบาล ไม่ได้มาจากความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเอง หากพิจารณาในเชิงประวัติศาสตร์เห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยมีที่มาจากพระมหากษัตริย์คุณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทุกพระองค์ ที่จะพระราชทานสิทธิในการปกครองตนเองให้แก่ประชาชน หรือทรงแนะนำประชาชนให้รู้จักการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย จึงเห็นได้ว่านับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงจัดตั้งระบบการปกครองสุขาภิบาลในปี ๒๔๔๐ เป็นต้นมา ประชาชนไทยได้รับการวางรากฐานแนวความคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นมาเป็นลำดับ

อย่างไรก็ตาม นับแต่ได้จัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นต้นมา การมีส่วนร่วมของประชาชนไทยปรากฏให้เห็นเฉพาะในช่วงการเลือกตั้งเท่านั้น หลังจากนั้นประชาชนไม่มีใครให้ความสนใจและต้องการมีส่วนร่วมเพื่อควบคุมดูแลให้การเมืองการปกครองและ

การบริหารงานของท้องถิ่นตนมีความเป็นธรรม กล่าวได้ว่าวัฒนธรรมการเมืองของไทยนั้น เห็นว่าการปกครองเป็นเรื่องของรัฐบาล ของผู้บริหารประเทศ ไม่ใช่เรื่องของประชาชน

โดยหลักแล้ว ความต้องการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานการเงิน การคลังท้องถิ่นต้องเกิดจากการที่ประชาชน มีอิสระและเสรีในการเลือกการบริโภค มีความต้องการการบริโภค และมีความสามารถในการใช้จ่าย เงื่อนไขเช่นนี้ทำให้ประชาชนต้องการควบคุมการทำงานและการจัดบริการของรัฐให้มีความโปร่งใส มีคุณภาพที่ดี และมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของตน เมื่อประชาชนมีความพร้อม จะปกครองตนเองเช่นนี้แล้ว ก็สามารถมอบอำนาจการปกครองตนเองให้ท้องถิ่นได้

กรณีของประเทศไทยซึ่งได้ประกาศ จัดตั้ง อบต. ขึ้น และให้มีฐานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งนั้น นับเป็นการตัดสินใจที่รวดเร็ว เห็นได้ว่า อบต. เป็นพื้นที่ที่เป็นเขตชนบทและมีรายได้ไม่สูง รายได้ส่วนใหญ่มาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล อีกทั้งประชาชนในพื้นที่ยังไม่มีความพร้อมหรือความต้องการการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของรัฐ การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นที่ยังไม่พร้อม และยังไม่ต้องการปกครองตนเองเช่นนี้อาจไม่บรรลุผลตามที่คาดหวังไว้

ส่วน อบจ. เป็นรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ขัดแย้งกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น เนื่องจากไม่มีรายได้ของตนเอง จึงไม่ชัดเจนในการจะกำหนดแนวทางการมอบอำนาจให้ จึงว่า อบจ. น่าจะได้มีการปรับปรุงเพื่อไม่ให้เกิดการขัดแย้งในการบริหาร และควรให้เกิดความชัดเจนว่า อบจ. ควรนำเอาระบบ special districts ซึ่งสหรัฐอเมริกา ใช้อยู่มาปรับใช้

ทิศทางขององค์กรปกครองท้องถิ่น

นโยบายสำคัญประการหนึ่งของรัฐบาล คือการปรับภาคราชการให้มีขนาดเล็กลง (downsizing) ซึ่งการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น เป็นมาตรการหนึ่งที่เสริมในเรื่องนี้ เห็นได้ว่า มาตรการหนึ่งที่รัฐบาลใช้เพื่อเพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่น คือการโอนงบประมาณบางส่วนให้ อบต. ในการจัดการโครงการที่มอบให้ อบต. รับผิดชอบดำเนินการ และได้เพิ่มอำนาจให้ อบต. สามารถเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมได้ บางประเภท

ในส่วนของ อบจ. ได้มีการปรับบทบาทของ อบจ. ให้มีหน้าที่ดูแลงานที่มีลักษณะต้องทำร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นหลายแห่ง ซึ่งเรียกงานที่มีลักษณะเช่นนี้ว่า “สหการ” (syndicate) เช่น โรงงานฆ่าสัตว์ การกำจัดขยะ ส่วนเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครอง

ท้องถิ่นที่มีมานาน ได้มีบทบาทที่ชัดเจนแล้ว สำหรับรัฐบาลก็ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะ เป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด และจะจัดให้มีการเลือกตั้งในเร็ว ๆ นี้ ซึ่งระบบเทศบาลจะเป็น การปกครองท้องถิ่นที่สำคัญในปัจจุบัน

องค์กรปกครองท้องถิ่น: การกำกับดูแล

เมื่อมอบอำนาจให้ท้องถิ่นแล้ว กรมหรือหน่วยงานในส่วนกลางจะเปลี่ยนบทบาทมาทำหน้าที่ทางวิชาการ เช่น สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชุมชน (ร.พ.ช.) ไม่ต้องทำหน้าที่ปฏิบัติการหรือ operation แต่จะเปลี่ยนมาทำหน้าที่กำหนดและควบคุมมาตรฐาน หรือ Fixing standard ของงานก่อสร้างในท้องถิ่นให้กับ อบจ. หรือ อบต. เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้ ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค จะมีบทบาทเป็นเหมือนผู้ตรวจการ (inspector) และที่ปรึกษา (advisor) ให้กับท้องถิ่นในกิจการต่าง ๆ และประการสุดท้ายราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค จะต้องทบทวนและพิจารณาว่าสิ่งใดบ้างที่ส่วนท้องถิ่นทำแล้วขัดต่อนโยบายของรัฐ และทักท้วงเมื่อพบท้องถิ่นกระทำสิ่งใดที่ไม่ถูกต้องหรือสอดคล้องกับนโยบายของรัฐ เพื่อให้ท้องถิ่นยุติการกระทำนั้นเสีย พร้อมกับให้คำแนะนำเพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินการที่ถูกต้องเหมาะสมต่อไป

บทส่งท้าย

กล่าวได้ว่า การบริหารจัดการที่ดีเป็นสิ่งสำคัญและเกี่ยวข้องกับทุกฝ่าย ได้แก่ นักการเมือง ข้าราชการ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้นำและกลุ่มผู้บริหารของท้องถิ่น และประชาชน ทุกคนควรต้องตระหนัก เข้าใจ และมีจิตสำนึกในเรื่องนี้ และรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อสร้างเกราะป้องกันการกระทำที่ไม่โปร่งใส ไม่เป็นไปตามขั้นตอน ตามกฎกติกา และประเพณีมิชอบที่มีผลเสียหายต่อท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น

ในแง่การเงินการคลังท้องถิ่น การบริหารงานการเงินการคลังท้องถิ่นถือว่าเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น อันจะนำไปสู่ผลลัพธ์คือการบริหารจัดการที่ดีได้ สิ่งหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการมอบอำนาจให้ท้องถิ่น คือการขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เมื่อเป็นดังนั้นนโยบายการพัฒนาการเมือง การพัฒนาประชาธิปไตย ตลอดจนการกำหนดกติกาหรือสิทธิต่าง ๆ ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่นได้ หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น ความต้องการของตนได้ เรื่องนี้เป็นเรื่องหนึ่งที่จะต้องพัฒนาคนควบคู่กันไปกับการพัฒนาทางการเมือง *

อินไซค์ราชการ

’นวนซีพ

คอลัมน์นี้เป็นคอลัมน์ใหม่ เปิดขึ้นแบบบันเทิงคดี เพื่อคลายเครียด สะกิด เกา
เข้าแห่ย์ หยิกแกมหยอกจะนำลงฉบับละ ๑ ตอน

ฉบับนี้ตอน

5 ส พีเวอร์ 

มาแรงจริง 5 ส ของพี่ตูน มาแรงแรง
ไซค์โค้งไซค์ก้อยแบบไม่ติดฝุ่น ไปที่ไหนก็มีแต่
5 ส.....ส.....ส.....ส เต็มไปหมดลูกกลมระบาศ
รวดเร็วยิ่งกว่าเชื้อไวรัส หัวดี เฮดส์ อะไรประมาณนั้น
ทำเอาพี่ไทยใส่เกียร์แทบไม่ทัน เมื่อมีมติ ครม.ให้
ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติดำเนินการพัฒนาระบบ
มาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการ และ
สัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (Thailand International
P.S.O) โดยให้ถือว่าการดำเนินกิจกรรม 5 ส เป็น
กิจกรรมหนึ่งที่บรรลุผลสำเร็จได้ และกำหนดเป็น
นโยบายให้ส่วนราชการต่างๆ ดำเนินกิจกรรม 5 ส
ให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ให้ดีให้ทัดเทียม
ภาคเอกชนที่รู้จักและทำ 5 ส มานานแล้ว จนเป็น
แบบอย่างของความสำเร็จในการเพิ่มผลผลิตและ
ประสิทธิภาพงาน เรียกว่าต้องยกนิ้วให้เลยว่า...
แจ่ม....แจ่ม....สุดยอด

พี่ไทยอิน 5 ส กันใหญ่ ส-สะสาง ส-สะดวง
ส-สะอาด ส-สุขลักษณะ ส-สร้างนิสัย ใช้สมอง
ซีกซ้ายท่องจำ ใช้สมองซีกขวาสร้างสรรค์ ใช้สอง
มือทำ เพื่อก้าวสู่สากล ส่วนพี่ไทยแท้แต่ดั้งเดิม ที่
ไม่ชอบออกนอกกรอบความคิด ก็ยังคงยึดมั่นต่อ
ค่านิยมความเคยชินเก่าๆ ว่าของเดิมดีแล้ว พอแล้ว
(แน่ะ/สมณะชะด้วย) ไม่จำเป็นต้องปรับ/เปลี่ยน

แปลงอะไร ก็พากันวอลท์เอิร์ทวอกแอนตี้ แดมใส่
ไซให้มีสีสัน หนัก ๆ เข้าก็ค่าคนที่เป็นตัวแทนกลุ่ม
หรือผู้ชี้แนะชะเลย่ว่าชอบยุ่งวุ่นวายกับชีวิตคนอื่น
โอ๊ย! สารพัดสารเพ นานาจิตตัง นานารูปแบบ
ประเภทไม่ให้ความร่วมมือแบบว่ามือไม่พายแล้วยัง
กวนน้ำให้ชุ่นชะอีก เฮ้อ...เวรหนอ กรรมหนอ พุทโธ
ธัมมชโย สังโหม....

ส่วนราชการหลายหน่วยงานประสบความสำเร็จ
สำเร็จในการทำกิจกรรม 5 ส เช่น กรมสุขภาพจิต
โรงพยาบาลพระนั่งเกล้า โรงพยาบาลอุดรดิตต์
จังหวัดตรัง กรมโรงงานอุตสาหกรรม และสำนักงาน
ก.พ. เป็นต้น ทั้งนี้เพราะได้รับความร่วมมือร่วมใจ
จากทุกระดับชั้นอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง ผู้ใหญ่
หรือผู้บริหารให้ความสำคัญ และเป็นตัวอย่างที่ดี
ในการดำเนินกิจกรรม 5 ส ผู้น้อยหรือผู้ปฏิบัติก็
สนองนโยบายด้วยดี ด้วยความเต็มใจ เต็มกำลัง
ความสามารถ โดยเฉพาะสำนักงาน ก.พ. พี่เอื้อย
แห่งวงราชการ ก็มีนโยบายการทำ 5 ส ที่ชัดเจนว่า
“สำนักงาน ก.พ.จะดำเนินกิจกรรม 5 ส ทั่วทุก
พื้นที่อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มประ
สิทธิภาพและคุณภาพของงานราชการ” มีคำขวัญ
5 ส ที่โดดเด่นเป็นการปลุกจิตสำนึกว่า “5 ส สร้าง
สรรค์ นำ ก.พ. สู่อสากล” มีการจัดนิทรรศการ 5 ส

เปิดให้เยี่ยมชมพื้นที่ตัวอย่าง 5 ส ตลอดจนเป็นที่
ปรึกษา 5 ส ให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งก็ได้รับ
ความสนใจและการยอมรับที่ดี เริ่มเตาะแตะตั้งไข่
ล้ม คืบ คลาน เดินตามรอย นอกจากนี้ยังมีนิสิต
นักศึกษาจากมหาวิทยาลัยให้ความสนใจตามคำ
แนะนำของอาจารย์ เข้าเยี่ยมชมบอร์ดกิจกรรม 5 ส
จดรายละเอียดข้อมูลเพื่อนำไปทำรายงานเสนอ
อาจารย์ วุ้ย! อะไร จะวัดบีม บูมชะไม่มี เห็นแล้ว
ปลื้ม สัมผัสแล้ว ชื่นใจ ที่เยาวชนคนรุ่นใหม่ วัยจิ๋บ

วัยระเริง ยังรู้จัก 5 ส ต้องการนำความรู้ความ
เข้าใจเรื่อง 5 ส ไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อไป ดีแล้ว
นี่เอง..... ทำ 5 ส ชะวันนี้ เป็นการสร้างนิสัย
และบอกต่อ ๆ กันไปว่า 5 ส ดีจริง ของแท้ ต้องมี
เลข 5 ชัวร์

เรื่องนี้สอนให้รู้ว่า

“เบอร์ 5 ตัวเดียวตรงๆ มาแรงแข่งหน้า
เบอร์อื่นจ้า!” ☆

น้ำใจไมตรี
ที่มีต่อกัน
บอกความ
สัมพันธ์
ฉันเพื่อน
พี่น้อง



ธนาotarกรุงเทพ จำกัด
เพื่อนคู่คิดมิตรคู่บ้าน

การปกครองท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์

ดร. ปรัชญา เวสารัชช์ เรียบเรียง

ชูลีพร เดชขำ* สรุปลความ



ประเทศฟิลิปปินส์จัดเป็นรัฐเดี่ยว ประกอบด้วยกลุ่มเผ่าต่างๆ กระจายอยู่ตามเกาะต่างๆ การรวมตัวเข้าสู่ส่วนกลางเริ่มหลังจากอยู่ภายใต้การปกครองของสเปน เป็นเวลากว่าสามศตวรรษ และในช่วงนี้เอง สเปนได้จัดตั้งระบบการปกครองในท้องถิ่นขึ้นในประเทศนี้ โดยแบ่งการปกครองออกเป็น จังหวัด เมือง และเทศบาล อย่างไรก็ตาม

วัตถุประสงค์สำคัญของการจัดตั้งระบบดังกล่าว คือเพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษี

ต่อมาสหรัฐอเมริกาได้อ้างสิทธิในการปกครองฟิลิปปินส์แทนสเปนเป็นเวลาประมาณ ๕๐ ปี ในช่วงนี้เองฟิลิปปินส์ได้ใช้ระบบการปกครองแบบอเมริกัน โดยให้ความสนใจกับการเมืองระดับชาติ และไม่ได้ให้อำนาจแท้จริงกับคนพื้นเมือง

* เจ้าหน้าที่โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

หลังจากได้รับเอกราช ฟิลิปปินส์คงให้ความสนใจต่อการเมืองการปกครองระดับประเทศ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่เป็นเพียงพนักงานเดินสารของรัฐบาลกลางเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงสำคัญมาจากวุฒิสมาชิกมังคลาปุต ซึ่งผลักดันให้เกิดกฎหมายกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตามกฎหมายดังกล่าวยังไม่ได้ให้อำนาจแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมากนัก

การกระจายอำนาจและการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่นของฟิลิปปินส์ในระยะหลัง เกิดจากความช่วยเหลือจากภายนอก โดยเฉพาะหน่วยงานความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา (USAID) ซึ่งกำหนดเงื่อนไขให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นก่อนที่จะให้ความช่วยเหลือบางเรื่อง



การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: สองกระแสของแนวทางการกระจาย อำนาจ

ประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่นในปี 1991 ซึ่งมีผลใช้บังคับในปี 1992 กำหนดให้รัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น ตลอดจนกระจายบริการของรัฐให้แก่ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล

ตามแนวคิดของฟิลิปปินส์ องค์การปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ภายใต้กรอบความคิดนี้ แนวทางการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นที่ใช้ในฟิลิปปินส์อาจแบ่งออกได้เป็น ๒ กระแสหลัก ได้แก่ การกระจายหน้าที่ และการกระจายอำนาจ

กระแสแรก หมายถึงการกระจายบริการพื้นฐานบางอย่าง ซึ่งเดิมหน่วยงานกลางเป็นผู้รับผิดชอบให้แก่ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล บริการเหล่านี้ ได้แก่ งานด้านเกษตรกรรม การสาธารณสุข การก่อสร้าง และซ่อมบำรุงถนน การสวัสดิการสังคม การดูแลสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

กระแสที่สอง เป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเฉพาะบางเรื่อง เช่น การบริหารการเงินการคลัง การจัดองค์การและการบริหาร การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานพัฒนา

องค์กรปกครองท้องถิ่น: โครงสร้างบทบาทอำนาจหน้าที่

โครงสร้าง

ตามประมวลกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฟิลิปปินส์ ออกเป็น ๔ รูปแบบ คือ:-

๑ จังหวัด (Province) มีจำนวน ๗๙ แห่ง และมีผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) เป็นผู้บริหาร

๒ เมือง (City) มี ๘๒ แห่ง

๓ เทศบาล (Municipality) มี ๑,๕๒๘ แห่ง ทั้งเมืองและเทศบาลมีนายกเทศมนตรี (Mayor) เป็นผู้บริหาร และ

๔ หมู่บ้าน (Barangay) มี ๔๑,๐๐๐ แห่ง และมีประธานหรือหัวหน้าหมู่บ้าน (Chairman or Captain) เป็นผู้บริหาร

ทั้งนี้ องค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบอาจแบ่งออกเป็นหลายประเภทย่อย เช่น เมือง แบ่งออกเป็นชุมชนหนาแน่น เมืองอิสระ และเมืองทั่วไป แต่ละประเภทย่อยยังแตกออกได้เป็นหลายระดับ นอกจากนี้ผู้บริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นทุกแห่งต้องมาจากการเลือกตั้ง

หน้าที่ของส่วนท้องถิ่น

ประมวลกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นออกเป็นสองส่วน เรียกว่า provision functions และ production functions ส่วนแรกเป็นขั้นตัดสินใจว่า ท้องถิ่นจะทำโครงการอะไร มีกลุ่มเป้าหมายกลุ่มใด ส่วนที่สองเป็นหน้าที่ดำเนินการ เช่น การรักษาพยาบาล ซึ่งส่วนท้องถิ่น อาจให้เอกชนรับไปทำแทนได้

จากการมีบทบาทและหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอีกประการหนึ่งนี้เอง จึงทำให้ท้องถิ่นมิใช่เป็นเพียงหน่วยการเมืองดังแต่ก่อน แต่กลายเป็นหน่วยที่รับผิดชอบดูแลทุกข์สุขของประชาชนมากขึ้น และเพื่อเพิ่มสมรรถนะในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนให้แก่ท้องถิ่น ตลอดจนเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน ท้องถิ่นของฟิลิปปินส์สามารถกู้ยืมเงินมาดำเนินการทางเศรษฐกิจได้ อย่างไรก็ตามท้องถิ่นหลายแห่งยังไม่กล้าขอกู้เงินเท่าไรนัก เนื่องจากเกรงว่าจะไม่สามารถหารายได้มาใช้คืนได้

การบริหารงานของส่วนท้องถิ่น

การจัดองค์การ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถจัดโครงสร้างองค์การของตนเองได้ ภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

การบริหารงานบุคคล

โดยทั่วไป การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นอยู่ภายใต้กรอบเดียวกันของกฎหมายข้าราชการพลเรือน ดังนั้นพนักงานส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมีความมั่นคงในอาชีพ เว้นแต่ผู้ที่ได้รับการว่าจ้างในรูปสัญญา และได้รับเงินเดือนตามมาตรฐานที่กำหนดตามกฎหมาย (Salary Standardization Law) โดยพนักงานท้องถิ่นจะรับเงินเดือนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำงานอยู่

ภายใต้กรอบของระเบียบกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจมีการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกันไป เช่น บางแห่งนายกเทศมนตรีตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคลเพื่อรับผิดชอบในเรื่องนี้โดยตรง บางแห่งนายกเทศมนตรีเป็นผู้ดูแลเอง จึงทำให้การโอนย้ายพนักงานระหว่างท้องถิ่นทำได้ยาก นอกจากนี้การที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจเลือกอัตราเงินเดือนที่จ่ายให้แก่พนักงานได้

ภายใต้โครงสร้างเงินเดือนกลาง เป็นผลให้ท้องถิ่นที่มีฐานะดีสามารถจ่ายค่าตอบแทนให้แก่พนักงานของตนได้สูงกว่าท้องถิ่นที่มีฐานะด้อยกว่า การขึ้นเงินเดือนจึงขึ้นกับความสามารถในการจ่ายเงินของท้องถิ่นแต่ละแห่ง

พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฟิลิปปินส์แบ่งออกเป็นสองประเภท คือ พนักงานการเมือง และพนักงานประจำ การแต่งตั้งและพ้นจากตำแหน่งของพนักงานประเภทแรกเป็นไปตามวาระของผู้ตั้ง ส่วนการบริหารงานบุคคลของพนักงานประจำนั้น เป็นไปตามกฎระเบียบและกระบวนการบริหารบุคคลกลางที่กำหนดสำหรับท้องถิ่น ทั้งนี้งบประมาณด้านบุคคลต้องไม่เกินร้อยละ ๔๕ สำหรับท้องถิ่นระดับดี และไม่เกินร้อยละ ๕๕ สำหรับท้องถิ่นที่อยู่ระดับต่ำ แม้กระนั้น คงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งใช้เงินด้านบุคคลเกินกว่าที่กำหนด

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการบริหารงานบุคคลของตนเองได้เป็นเอกเทศ ทำให้การโยกย้ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีไม่มากนัก และอาจมีลักษณะเป็นการยืมตัวซึ่งมักเป็นระยะสั้น นอกจากนี้ระบบการบริหารบุคคลดังกล่าวยังทำให้การเลื่อนตำแหน่งในแต่ละ

ท้องถิ่นมีจำกัด

สำหรับในเรื่องการร้องทุกข์นั้น หากพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ใดไม่ได้รับความเป็นธรรม พนักงานผู้นั้นอาจเลือกปฏิบัติได้สองแนวทาง คือร้องเรียนต่อสำนักงานข้าราชการพลเรือน หรือฟ้องร้องต่อศาล

การบริหารงบประมาณและการเงิน

กระบวนการงบประมาณของท้องถิ่นฟิลิปปินส์เริ่มจากเดือนมกราคมของทุกปี โดยผู้บริหารสูงสุดขององค์กรกำหนดวิสัยทัศน์และประมาณการรายได้ จากนั้นประมาณวันที่ ๑๕ กรกฎาคมแจ้งให้หน่วยต่างๆ จัดทำงบประมาณประมาณการงบประมาณที่ได้จากหน่วยงานเหล่านี้จะนำเสนอสู่สภาภายใน ๑๕ ตุลาคมเพื่ออนุมัติ การใช้เงินงบประมาณของหน่วยงานแบ่งออกเป็น ๔ งวด และมีการจัดทำรายงาน และการติดตาม ประเมินผล

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มาจากแหล่งต่างๆ ดังนี้-ภาษีที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้ด้วยตนเอง เช่น ภาษีการประกอบอาชีพ (occupational tax) เงินจัดสรรจากรัฐบาลหรือ Internal Revenue Allotment

(IRA) กองทุนรัฐสภา (Congressional Fund) การกู้ยืม ซึ่งต้องไม่เกินร้อยละ ๒๕ ของรายได้ และเงินช่วยเหลือ

ส่วนรายจ่ายสำคัญประกอบด้วยรายจ่ายด้านบุคคล ค่าใช้จ่ายประจำ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และเงินจัดสรรพิเศษ (Special Fund Provision) เช่น เงินจัดสรรให้โรงเรียน

การประเมินผล

การประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฟิลิปปินส์ขณะนี้ เป็นเพียงการดำเนินการในเบื้องต้น ยังไม่ได้ทำเป็นระบบ กระทรวงมหาดไทยพยายามกำหนดตัวชี้วัดและตรวจสอบแต่ละท้องถิ่น เพื่อกำหนดระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับใช้กับท้องถิ่น ในขั้นต่อไปกระทรวงมหาดไทยมีแผนจัดชั้นท้องถิ่น เรียกว่า Local Government Capability Classification Scheme และ Barangay Capability Classification Scheme ซึ่งคาดว่าจะการจัดชั้นดังกล่าวอาจช่วยพัฒนาท้องถิ่นได้มากขึ้น

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

การสนับสนุนทางการเงิน

ประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น กำหนดให้รายได้ที่เก็บจากภายในประเทศต้องจัดสรรให้ท้องถิ่นร้อยละ ๔๐ โดยจัดสรรในรูปเงินอุดหนุนทั่วไป (Local Government Allotment) การจัดสรรนี้มีสัดส่วนต่างกันไปในแต่ละรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่น กล่าวคือให้จังหวัด ร้อยละ ๒๓ ให้เมือง ร้อยละ ๒๓ ให้เทศบาล ร้อยละ ๓๔ และให้หมู่บ้าน ร้อยละ ๒๐

อาจกล่าวได้ว่าการจัดสรรงบประมาณ* ซึ่งโดยหลักแล้ว มีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายทรัพยากรภายในสังคมนั้น ในแนวทางที่ใช้ในประเทศฟิลิปปินส์เป็นการจัดสรรแบบอัตราเท่าเทียมกันต่อหัว (flat rate) เป็นผลให้เมืองใหญ่ที่มีประชากรมากอย่างเช่นมะนิลา ได้เปรียบเพราะได้รับเงินอุดหนุนสูงกว่าเมืองที่มีขนาดเล็กกว่า

อย่างไรก็ตาม นอกจากเงินอุดหนุน ในรูปการจัดสรรงบประมาณแล้ว รัฐบาลได้ให้ความสนใจต่อการพัฒนาท้องถิ่น โดยจัด

เป็นโครงการพัฒนาเทศบาล เรียกว่า Municipal Development Fund ซึ่งต่อไปจะจัดตั้งเป็นสำนักงานกองทุนเทศบาล มีกระทรวงการคลังดูแล

การสนับสนุนจากกระทรวงมหาดไทย และท้องถิ่น (Department of Interior and Local Government)

กระทรวงมหาดไทยและท้องถิ่นมีหน้าที่เกี่ยวกับท้องถิ่น ดังนี้:-

- สร้างความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่น โดยการอบรมพัฒนา การส่งเสริมสนับสนุนการเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งได้รับความช่วยเหลือทั้งจากส่วนราชการอื่น และต่างประเทศ
- กำหนดนโยบายและมาตรฐาน
- ให้ความเห็นชอบบางเรื่อง เช่น การเดินทางไปต่างประเทศ การใช้จ่ายเงินบางประเภท
- ส่งเสริมประสิทธิภาพการทำงาน และ
- กำกับดูแลส่วนการปฏิบัติงาน (Local Government Performance Review System)

* หลักของการจัดสรรงบประมาณไม่จำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการกระจายทรัพยากรเท่านั้น แต่ควรเป็นหลักการจัดสรรที่เหมาะสม โดยมีวัตถุประสงค์แน่ชัด และครอบคลุมเรื่องการพัฒนาความสามารถ (capacity building) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ด้วย เช่น ประเทศญี่ปุ่นใช้หลักความเป็นเอกภาพของมาตรฐานบริการ (Uniformity of services) ฉะนั้นองค์กรปกครองท้องถิ่นใดที่มีรายได้น้อย หรือความสามารถในการให้บริการต่ำ จะได้รับจัดสรรงบประมาณมาก

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยฯ มีหน้าที่ดูแลเรื่องการกระจายอำนาจในด้านต่างๆ เช่น การกระจายความรับผิดชอบในการจัดบริการพื้นฐาน การกระจายอำนาจการออกกฎหมาย เป็นต้น ทั้งยังมีหน้าที่ดูแลการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับภาคเอกชน

กระทรวงมหาดไทยยังได้ตั้งสำนักงานที่ปรึกษาส่วนท้องถิ่น (Bureau of Local Government Supervision) เพื่อจัดทำนโยบายในการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ตลอดจนจัดระบบการติดตามเพื่อกำกับให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการตามกฎหมาย นโยบาย หรือมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้

สถาบันการปกครองท้องถิ่น

(Local Government Academy)

เป็นหน่วยงานของรัฐ ตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาศักยภาพให้แก่ท้องถิ่น

เป็นหน่วยงานที่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐ ปฏิบัติงานภายใต้การกำกับของคณะกรรมการ (Board of Trustees) ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน มีผู้อำนวยการซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีพนักงานประจำ ๔๕-๕๕ คน

งานที่ทำส่วนใหญ่ทำในรูปของสัญญากับหน่วยงานอื่น และมีเจ้าหน้าที่ประสานงานในพื้นที่ทำหน้าที่ประสานงานกับท้องถิ่น มีงานสำคัญคือ:-

๑. การจัดการศึกษาและฝึกอบรมเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานท้องถิ่น

๒. การจัดหลักสูตรฝึกอบรมให้แก่พนักงานท้องถิ่นระดับต่างๆ

๓. การจัดโครงการประกวดท้องถิ่น (Award Program) เพื่อส่งเสริมการให้ท้องถิ่นแข่งขันกันในด้านผลงาน ซึ่งมีจำนวน ๑๐ รางวัล โดยมีสถาบันการจัดการแห่งเอเชีย (The Asian Institute of Management) เป็นผู้ดำเนินงาน

ส่วนท้องถิ่น กับ ส่วนท้องถิ่น: การประสานงานซึ่งกันและกัน

ท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์ใช้กลไกประสานงานในหลายลักษณะ คือ

๑. การประชุมหารือร่วมกันระหว่างนายกเทศมนตรี

๒. การแลกเปลี่ยนข้อมูลความเห็นระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น ผ่านการประชุมหรือสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ซึ่งจัดโดยสถาบันการปกครองท้องถิ่น

๓. ท้องถิ่นที่มีชุมชนขนาดใหญ่มีระบบความร่วมมือระหว่างกันเรียกว่า Metropolitan Arrangement ซึ่งเน้นถึงความคุ้มค่าของการทำงานร่วม (economy of scale) ในการทำโครงการใดๆ ส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีโครงการเรียกว่า Intergovernmental Local Government Cooperation เพื่อประสานการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาล

๔. ในกรุงมะนิลา มี Metropolitan Manila Development Authority ทำหน้าที่ประสานงานในเรื่องที่เกี่ยวกับเทศบาลหรือเมืองใกล้เคียง เช่น การจัดหาที่ทิ้งขยะ หน่วยงานนี้เกิดจากกฤษฎีกาของประธานาธิบดี (Presidential decree) โดยประธานมาจาก

การแต่งตั้งของประธานาธิบดี มีสภาประกอบด้วยนายกเทศมนตรีที่เกี่ยวข้อง

๕. การประสานงานในรูปสมาคมท้องถิ่น เช่น สันนิบาตรองนายกเทศมนตรี สันนิบาตรองผู้ว่าราชการจังหวัด สหภาพต่างๆ ของพนักงานท้องถิ่น เป็นต้น

๖. ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นโดยแนวทางที่เรียกว่า Cluster approach อันเป็นการร่วมกันดำเนินงานระหว่างท้องถิ่นหลายแห่ง เช่น การร่วมลงทุนทำโครงการร่วมความร่วมมือดังกล่าวมักมีกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ประสานความร่วมมือ

๗. โครงการพัฒนาเทศบาล (Municipal Development Project) เป็นการทดลองโครงการร่วมมือระหว่างเทศบาลในบริเวณ Clark และ Subic ในการจัดระบบน้ำประปา ร่วมกันระหว่างหลายเทศบาล

๘. การจัดบริการร่วม เช่น จังหวัดเกซอน มีระบบบริการร่วม (Integrated Service Delivery) ในการกำจัดขยะ และการร่วมมือกันในการอนุรักษ์และดูแลสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อื่น

การเสริมความสามารถการทำงานให้ท้องถิ่น

ฟิลิปปินส์จัดให้มีหน่วยงานที่ส่งเสริมและจูงใจให้ท้องถิ่นพัฒนาศักยภาพในการทำงานและคุณภาพของผลงานหลายหน่วยงาน หน่วยงานเหล่านี้เป็นหน่วยงานพิเศษ (Local Special Bodies) ได้แก่ Local Prequalification Bids and Awards Committee, Local School Board, Local Development Council, Local Peace and Order Council, People's Law Enforcement Board

รางวัลที่ให้แกท้องถิ่นมีทั้งที่เป็นรางวัลทั่วไป และเฉพาะด้าน เช่น ความสงบเรียบร้อย สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

นอกจากการจูงใจโดยการให้รางวัลแล้ว การพัฒนาความสามารถให้ท้องถิ่นของประเทศนี้ ได้มี Local Government Academy ขึ้น เพื่อช่วยในการอบรม พัฒนาและส่งเสริมองค์กรวิชาชีพ เช่น องค์กรวิชาชีพด้านการสอบบัญชี

การตรวจสอบ กำกับดูแลส่วนท้องถิ่น

งานของส่วนท้องถิ่นได้รับการตรวจสอบและกำกับจากหน่วยงานหรือองค์กรหลายแห่ง ทั้งที่เป็นหน่วยงานภายนอก หรือที่เป็นส่วนหนึ่งของส่วนท้องถิ่นเอง ดังนี้

การตรวจสอบจากส่วนกลาง

การตรวจสอบจากหน่วยงานส่วนกลาง มีกระทรวงมหาดไทยและท้องถิ่น ซึ่งมีความใกล้ชิดท้องถิ่นมากที่สุด มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแล และตรวจสอบท้องถิ่น การตรวจสอบของกระทรวงมหาดไทยนี้ เน้นการกำกับให้ท้องถิ่นดำเนินการตามกฎหมายมากกว่าการควบคุมสั่งการ สำนักงบประมาณกำกับงานของท้องถิ่น โดยกำหนดกฎระเบียบเกี่ยวกับการงบประมาณของท้องถิ่น เช่น กำหนดให้งบประมาณของท้องถิ่นต้องไม่ขาดดุล งบประมาณของเทศบาลต้องได้รับความเห็นชอบจากจังหวัด โดยข้าราชการสำนักงบประมาณเป็นผู้ดูแล และการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่นต้องเป็นไปตามระเบียบกลาง

การตรวจสอบโดยประชาชน และองค์กรภายนอก

เพื่อให้การดำเนินงานของท้องถิ่นมีความโปร่งใส ระบบของฟิลิปปินส์กำหนดให้สภาท้องถิ่น และประชาชนสามารถเรียกร้องให้ผู้บริหารรับผิดชอบ หรือให้ออกจากตำแหน่งได้ ทั้งประชาชนยังสามารถเรียกร้องให้มีการลงประชามติได้ นอกจากนี้ได้กำหนดให้

คณะกรรมการเลือกตั้ง (Commission on Election) เพื่อทำหน้าที่ดูแลความเป็นธรรมในการเลือกตั้ง

การที่ประชาชนฟิลิปปินส์ให้ความสนใจต่องานของท้องถิ่นนั้น เหตุผลประการหนึ่งอาจเป็นเพราะประชาชนต้องเสียภาษีให้ท้องถิ่น ซึ่งแต่เดิมท้องถิ่นได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลเป็นหลักอย่างเดียว จึงเป็นไปได้ว่าประชาชนอาจต้องการปกป้องผลประโยชน์ของตน

ในส่วนขององค์กรประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ โดยมีตัวแทนจากองค์กรร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการแต่ละระดับ และในองค์กรพิเศษ บุคคลเหล่านี้มีอิสระในการตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น เนื่องจากไม่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกเทศมนตรี

การตรวจสอบโดยองค์กรท้องถิ่น

ตามประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น แยกตำแหน่ง พนักงานงานคลัง (Treasurer) จากพนักงานบัญชี (Accountant) จึงทำให้สามารถตรวจสอบ และถ่วงดุลกันมากขึ้น พนักงานงานคลังนี้เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น และได้รับเลือกจากสภาตามรายชื่อที่เสนอโดยนายกเทศมนตรี

ข้อสังเกตท้ายบท

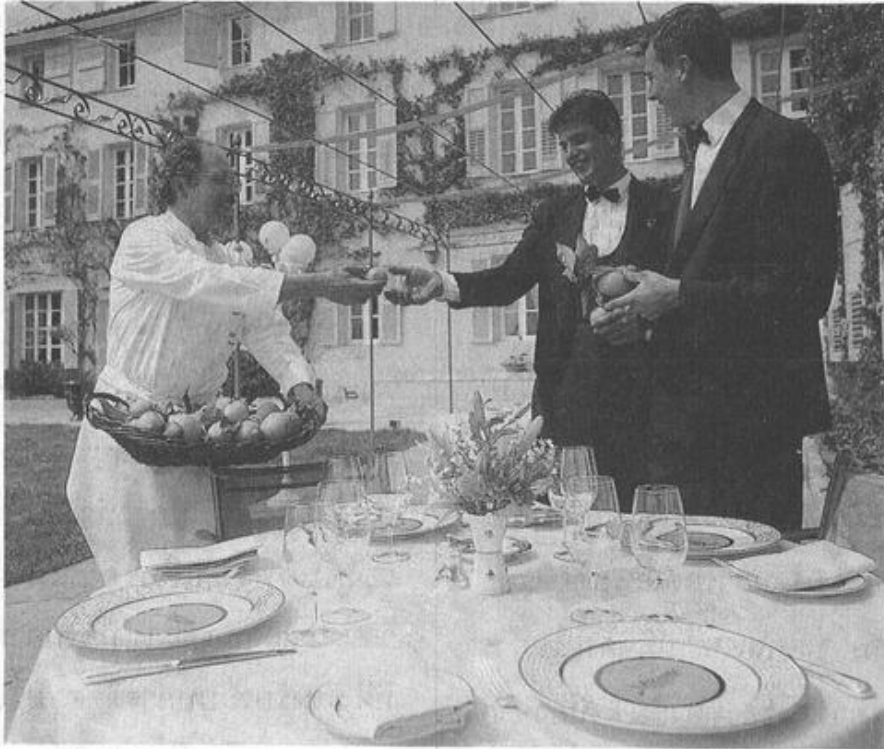
การปกครองท้องถิ่นของฟิลิปปินส์ได้รับงบประมาณจำกัด เมื่อเทียบกับหน่วยการปกครองที่มีจำนวนมาก ทั้งยังไม่มีโครงการใดที่ส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมกันในโอกาสแห่งการพัฒนาและความเข้มแข็งของท้องถิ่น อย่างไรก็ตามขณะนี้กระทรวงมหาดไทยใช้นโยบายลำเอียง (Policy Bias) เพื่อสร้างโอกาสให้ท้องถิ่นที่มีการพัฒนาน้อยได้รับประโยชน์มากขึ้น

นอกจากนี้ท้องถิ่นของประเทศนี้มีขีดความสามารถในการทำงานจำกัด ซึ่งอาจเป็นผลจากได้รับการสนับสนุนทั้งด้านวิชาการ และเครื่องมืออุปกรณ์การทำงานน้อย ทั้งท้องถิ่นเองก็บกพร่องเรื่องความสามารถในการวิเคราะห์และความเข้าใจในการบริหารจัดการที่ดี สำหรับระบบการติดตามและประเมินผลการทำงาน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญมากประการหนึ่งในการเสริมสร้างความสามารถของท้องถิ่น ปรากฏว่าฟิลิปปินส์ยังไม่มีัตรชนนี้วัดผลการทำงานของท้องถิ่น

โดยภาพรวมเห็นได้ว่าฟิลิปปินส์ได้พัฒนาเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในส่วนของแนวความคิดมากพอสมควร อย่างไรก็ตามในส่วนของการปฏิบัติ ฟิลิปปินส์คงประสบปัญหา ทั้งนี้ อาจสืบเนื่องมาจากนโยบายบางประการของประเทศ แนวทางปฏิบัติจากส่วนกลาง และความสามารถของส่วนท้องถิ่นเอง *

ความมุ่งมั่นสานฝันสร้างท้องถิ่น

ชาญวิทย์ ไกรฤกษ์*



การบริหารจัดการที่ดี: ความจำเป็นที่ไม่อาจเลี่ยงได้

จากการที่ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความเห็นไปแล้วว่า การบริหารจัดการที่ดีนั้น เป็นเรื่องจำเป็นและจะต้องมี เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความอยู่รอดของสังคมและประเทศชาติ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรงทุกคน และเป็นเรื่อง que ทุกคนทุกฝ่าย ต้องช่วยกันรับผิดชอบ ดังนั้น อย่างน้อยที่สุด ทุกคนในสังคมต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของรัฐตามบทบาทหน้าที่ของตนตามที่ควรจะเป็น

* เจ้าหน้าที่โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

การสร้างการบริหารจัดการที่ดีต้องมีเครื่องมือช่วย

การสร้างการบริหารจัดการที่ดีนั้น ต้องทำเป็นกระบวนการและต้องมีการสร้างกลไกและเงื่อนไขต่างๆ ในสังคมตามความจำเป็นเพื่อเป็นเครื่องมือช่วยให้การบริหารจัดการที่ดีเกิดขึ้นหรืออย่างน้อยที่สุดก็ค่อยๆ ก่อตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไปเพื่อให้บรรลุถึงการบริหารจัดการที่ดีที่ทุกคนต้องการ

ดังนั้น คู่ขนานกับการดำเนินการของรัฐในเวลานี้ที่กำลังเร่งสร้างการบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกส่วนเสี้ยวของสังคม ไม่ว่าจะเป็นการมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่บัญญัติหลักการสำคัญของเรื่องนี้ การสร้างกระแสให้ทุกคนเข้าใจในหลักการของการบริหารจัดการที่ดี การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในส่วนของสร้างการบริหารจัดการที่ดีของแต่ละท้องถิ่นเองเพื่อเป็นการเตรียมพร้อมบทบาทใหม่ของท้องถิ่น ผู้เขียนเห็นว่าสิ่งหนึ่งที่ท้องถิ่นเองต้องเร่งสร้างคือการสร้างกระแสการตื่นตัวในการพัฒนาท้องถิ่นและในการปรับปรุงการทำงานของท้องถิ่นให้เข้มแข็งเป็นที่พึงพอใจของลูกค้ำไม่ว่าจะเป็นประชาชนภาคธุรกิจเอกชนที่ต่อไปน่าจะต้องเข้าไปลงทุนในท้องถิ่นมากขึ้นโดยลำดับ รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

คำปณิธานเป็นเครื่องมือช่วยสร้างกระแสการร่วมกันพัฒนาองค์กรสู่จุดหมายปลายทาง

โดยธรรมชาติของมนุษย์ สภาพจิตใจจะฟูหรือจะฟุบหรือความรู้สึกนึกคิดจะริเริ่มอ่อนล้า เข้มแข็ง หรือวิงวอน ส่วนหนึ่งเกิดจากแรงกระตุ้นจากภายนอกด้วยเช่นกัน

การสร้างปณิธานร่วมกันในการทำงานนั้นเป็นเครื่องมืออันหนึ่งของการสร้างการตื่นตัวและการตระหนักในสิ่งต่างๆ ที่จะต้องร่วมกันทำให้เกิดขึ้นกับสมาชิกทุกคนในองค์กรหรือสังคมนั้นๆ คำปณิธานเปรียบเสมือนคำมั่นสัญญาหรือกติกาหรือความมุ่งมั่นสูงสุดที่องค์กรกำหนดขึ้นเพื่อเป็นการกระตุ้นเตือนตลอดเวลาให้สมาชิกในองค์กรได้ตระหนักซึ่มซับและยึดเหนี่ยวเป็นหลักในการประพฤติปฏิบัติเพื่อให้การทำงานขององค์กรบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ เพื่อให้ทุกคนในองค์กรช่วยกัน ร่วมมือกัน ประสานสัมพันธ์กัน อุทิศตนและเสียสละในการที่จะทำให้เดินทางไปถึงเป้าหมายที่ว่านั้น

คำปณิธานต้องมีการตอกย้ำและมีการสื่อที่เข้าใจง่ายด้วยเทคนิควิธีการต่างๆ ตามที่องค์กรนั้นๆ จะเห็นว่าเหมาะสม เช่น บริษัทเอกชนบางแห่งจะให้พนักงานยื่นเข้าแถวทุกเช้าแล้วตะโกนคำปณิธานสั้นๆ ในการสร้าง

ความเจริญให้กับบริษัทและในการสร้างประสิทธิภาพการทำงานของพนักงาน บางองค์กรใช้วิธีปิดป้ายเป็นจุดๆ ตามที่ต่างๆ ที่ดึงดูดสายตาได้ง่าย บางแห่งจะใช้วิธีการอบรมผสมผสานกับวิธีอื่นๆ บางแห่งสร้างเป็นลักษณะคล้ายคู่มือที่มีถ้อยคำสั้นๆ อ่านง่าย แต่กินใจและกระตุ้นให้เกิดความฮึกเหิมที่จะรักษาศักดิ์ศรีของตนเองและของบริษัท เป็นต้น

การสร้างกระแสการตื่นตัวให้กับท้องถิ่น

คงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าในเวลานี้ทุกคนทุกฝ่ายต้องช่วยกันเร่งเสริมสร้างการบริหารจัดการที่ดีในท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งสามารถรองรับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางได้อย่างมั่นคงต่อเนื่อง และเพื่อให้ท้องถิ่นดำรงความเป็นอิสระในการบริหารจัดการของตนเองเพื่อให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

การสร้างคำปณิธานในการที่จะพัฒนาท้องถิ่นและคำปณิธานในการทำงานของฝ่ายบริหาร (ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้ง) และ

ฝ่ายประจำ (ข้าราชการหรือพนักงาน) ของท้องถิ่นแต่ละแห่งน่าจะเป็นเรื่องที่ควรแก่การพิจารณาจัดทำขึ้น ผู้เขียนเชื่อว่าในเวลานี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยได้มีการจัดทำคำปณิธานในลักษณะดังกล่าวอยู่แล้วไม่มากนักน้อย ทั้งในรูปของคำปณิธานในการพัฒนาท้องถิ่นที่ปิดประกาศตามถนนหนทาง คำปณิธานการทำงานสำหรับทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำที่ปิดประกาศในสถานที่ทำงาน และในรูปของคู่มือการทำงานสำหรับบุคลากร ซึ่งเป็นเรื่องที่น่ายินดี แต่อย่างไรก็ดี กรณีที่ท้องถิ่นโดยยังไม่ได้มีการจัดทำคู่มือการทำงานในลักษณะดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนหวังว่าบทความนี้ก็คงจะเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นนั้นๆ อยู่บ้างไม่มากนักน้อย

อันที่จริงคำปณิธานและคู่มือการทำงานนั้นไม่ใช่เรื่องใหม่ในเชิงการบริหารงานขององค์กร จะเห็นว่าปัจจุบันหลายกระทรวงหลายจังหวัด และหลายท้องถิ่นก็ได้สร้างคำปณิธานและคู่มือการทำงานของหน่วยงานของตนอยู่แล้ว อาจจะต่างกันที่สาระ รูปแบบ และความเข้มข้นของเนื้อหาของคำปณิธานและคู่มือการทำงานว่าแต่ละหน่วยงานแต่ละองค์กรจะกำหนดกันถึงระดับไหน อย่างไร

คำปณิธานและคู่มือการทำงานของท้องถิ่น:กรณีสหรัฐอเมริกา



สหรัฐอเมริกาได้ชื่อว่าเป็นประเทศหนึ่งที่มีความเจริญรุดหน้าที่สุดประเทศหนึ่งของโลก ซึ่งคงปฏิเสธไม่ได้ว่าปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้สหรัฐอเมริกาเจริญเป็นประเทศมหาอำนาจประเทศหนึ่งคือความเข้มแข็งของรัฐบาลท้องถิ่น

เมืองซันนี่เวล (City of Sunnyvale) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณหุบเขาซิลิคอน เป็นเมืองตัวอย่างหนึ่งของท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาที่มีการสร้างคำปณิธานในการพัฒนาท้องถิ่นของตนและคำปณิธานในการทำงานสำหรับพนักงานของเมือง โดย

ทำทั้งในลักษณะของการปิดป้ายประกาศมีถ้อยคำสั้นๆ อาจเข้าใจง่ายแต่ซาบซึ้งกินใจ และทำในลักษณะคู่มือการทำงานสำหรับพนักงานโดยมีสาระเป็นหลักการกว้างๆ ในเชิงความมุ่งมั่นในการทำงาน

การสร้างคำปณิธานการพัฒนาเมืองและการทำงานของพนักงานของเมืองซันนี่เวลมีเจตนารมณ์ที่จะให้ทั้งฝ่ายบริหารและพนักงานทุกคนทุกระดับได้ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของตน ตระหนักถึงแนวทางการทำงานที่ถูกต้อง ตระหนักถึงการให้ความสำคัญต่อประชาชนในฐานะ

ลูกค้าเป็นอันดับแรก และตระหนักถึงการ
อุทิศตนเพื่อความเจริญของเมืองและของ
สหรัฐอเมริกาโดยรวม

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าจากเนื้อหา
สาระของคำปณิธานต่างๆ ที่เมืองชานีเวล
จัดทำขึ้นนั้น จริงๆ แล้วน่าจะได้ประโยชน์
อีกระดับหนึ่งคือเนื่องจากสาระต่างๆ ที่เขียน
ขึ้นบ่งบอกว่าความเจริญและความสำเร็จของ
เมืองชานีเวลนั้น จะเกิดขึ้นไม่ได้เลยถ้าเมือง
ชานีเวลเองไม่ได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย
ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะความร่วมมือร่วมใจของ
ประชาชนโดยตรง พุดง่าย ๆ ก็คือการพัฒนา
ท้องถิ่นต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์และความ
ต้องการของท้องถิ่น ดังนั้น อย่างน้อยที่สุด
คำปณิธานสำหรับการพัฒนาเมืองชานีเวลที่
ทางเมืองเปิดตามที่สาธารณชนและจัดทำเป็น
รูปเล่มโดยแจกจ่ายทั้งบุคลากรของเมืองและ
แก่สาธารณชนทั่วไปย่อมหมายความว่าคำ
ปณิธานนี้เป็นเรื่องของทุกคนทุกฝ่ายอันหมาย
รวมถึงประชาชนด้วยที่จะต้องร่วมมือกัน

เมืองชานีเวลได้รับการยกย่องอย่าง
กว้างขวางว่าเป็นเมืองที่ประสบความสำเร็จใน
เชิงการบริหารจัดการ เช่น ได้รับการยกย่อง
จากประธานาธิบดีคลินตันว่าเป็นท้องถิ่นตัว
อย่างในการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน
เดวิดออสบอร์นและเทดเกเบลล์ผู้เขียนหนังสือ

"Reinventing Government" ให้ความเห็นว่า
ชานีเวลเป็นผู้นำในการสร้างผลงานที่เป็นเลิศ
ของรัฐ เอบีซีทีวียกย่องให้ชานีเวลเป็นเมือง
ที่มีการจัดการที่ดีที่สุดแห่งหนึ่งของสหรัฐ

คำปณิธานในการพัฒนาเมืองและใน การทำงานของพนักงานเมืองชานีเวล

ผู้เขียนขอคำปณิธานในการพัฒนา
เมืองและคำปณิธานในการทำงานของพนักงาน
เมืองชานีเวลที่จัดทำเป็นรูปเล่มแจกจ่าย
แก่สาธารณชนทั่วไปมาเสนอท่านผู้อ่าน โดย
สำหรับในส่วนของคำปณิธานในการพัฒนา
เมืองนั้น จะขอเสนอเฉพาะส่วนที่เป็นพาด
หัวเท่านั้นเนื่องจากเนื้อในของแต่ละพาดหัว
เป็นรายละเอียดซึ่งอาจไม่จำเป็นต้องหยิบยก
มาเสนอในที่นี้

แต่อย่างไรก็ดี คำปณิธานในการพัฒนา
เมืองเฉพาะพาดหัวนี้ก็ น่าจะสะท้อนความมุ่งมั่น
ได้อย่างชัดเจนว่าเมืองชานีเวลจะต้องทำ
อะไรอย่างไร ส่วนคำปณิธานในการทำงาน
ของพนักงานนั้น ผู้เขียนได้ยกมานำเสนอทั้ง
หมดทั้งในส่วนของพาดหัวซึ่งเป็นคำปณิธาน
และในส่วนของรายละเอียดซึ่งมีลักษณะ
คล้ายคู่มือการทำงานซึ่งสามารถนำเสนอใน
ที่นี้ในคราวเดียวกันได้

คำปณิธานในการพัฒนาเมืองชั้นนี้เวล

○ **ชั้นนี้เวล แคลิฟอร์เนียมีพันธะผูกพันในการสนับสนุนการดำเนินธุรกิจ** เรามีแผนล่วงหน้าเกี่ยวกับความต้องการของธุรกิจ เราธำรงรักษาความเป็นพลวัตของสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขต่างๆ เพื่อให้เป็นผู้นำในการสร้างกระบวนการทำงานและเทคโนโลยีใหม่ในโลกแห่งการเปลี่ยนแปลงนี้ เราทำให้ทุกอย่างเคลื่อนไปข้างหน้า

○ **เรามุ่งสร้างคุณภาพของธุรกิจและคุณภาพของชีวิต**

*ชั้นนี้เวล แคลิฟอร์เนีย ใช้งบประมาณไม่มากในการดำเนินการธุรกิจด้วยการจัดการที่มีประสิทธิภาพและด้วยการวางแผนในอนาคตที่มีประสิทธิผล เราสนับสนุนบริษัทต่างๆ ในด้านแหล่งลงทุน ด้านเทคโนโลยี และในการปรับปรุงกฎระเบียบตามที่ร้องขอ

○ **เรามุ่งสร้างผลการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ**

*ชั้นนี้เวล แคลิฟอร์เนีย เป็นเมืองที่ทำงาน เราดำเนินธุรกิจโดยยึดหลักการทำงานแบบธุรกิจ เราทำงานโดยใกล้ชิดกับผู้ประกอบการเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงและสอดประสานระหว่างการให้บริการลูกค้ากับการพัฒนาเศรษฐกิจของเมือง

○ **เรามุ่งสร้างสภาพแวดล้อมที่มั่นคง และตอบสนองต่อการพัฒนาธุรกิจ**

*ด้วยความได้เปรียบของชั้นนี้เวลที่ตั้งอยู่ในหุบเขาซิลิคอน ทำให้เรามีสภาพแวดล้อมที่ดีเยี่ยมที่สุดแห่งหนึ่งของโลกที่เหมาะสมแก่การดำเนินธุรกิจ ความสะดวกสบายของเราทำให้ธุรกิจสามารถสร้างความเติบโตและสร้างการเปลี่ยนแปลงได้ดี ความมั่นคงของเราทำให้สามารถสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้นแก่ธุรกิจด้วยขีดความสามารถของเราในการให้บริการที่มั่นคงและทันเหตุการณ์ในระยะยาว

○ ด้วยการมีวิสัยทัศน์อันยาวไกล เหมมุ่งสร้างพลวัตของเศรษฐกิจท้องถิ่นให้มีความต่อเนื่อง

“การริเริ่มสร้างสรรค์อันต่อเนื่องของชั้นนี้เวลาที่ผ่านมามีทำให้เมืองของเราพัฒนาจนกลายเป็นชุมชนธุรกิจ เมืองของเราได้ชื่อว่า “ความก้าวหน้าแห่งชั้นนี้เวลา” ด้วยการเปลี่ยนสภาพจากศูนย์กลางแห่งเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมหนัก มาเป็นผู้นำในการวิจัยด้านการบิน

○ เหมมุ่งสร้างกำลังคนที่มีคุณภาพ

*ทรัพยากรที่มีค่าที่สุดของธุรกิจคือกำลังคน ด้วยบทบาทความสำคัญของชั้นนี้เวลาในการสร้างความเจริญเติบโตให้กับหุบเขาซิลิคอน ทำให้เมืองของเราเป็นแหล่งดึงดูดกำลังคนที่มีทักษะและมีความรู้ด้านเทคโนโลยีสูงที่สุดแห่งหนึ่งของโลก

○ เหมมุ่งสร้างชั้นนี้เวลาให้เป็นแหล่งสร้างกำไรของอุตสาหกรรมและธุรกิจทั่วไป

*อุตสาหกรรมที่ประสบความสำเร็จ เพราะสามารถบรรลุเป้าหมายด้านเวลาและการตลาด ธุรกิจการเงินการธนาคารและธุรกิจอื่นๆ ได้กำไรและผลประโยชน์เนื่องจากการตลาดที่เติบโตและแข็งแกร่ง

○ ทุกเมืองมีพลังในการยกระดับชุมชนธุรกิจของตน กระนั้น ความตั้งใจจริง และสัญญาที่ให้ไว้ยังไม่เพียงพอ หากแต่เมืองของเขาต้องสร้างความสำเร็จที่พิสูจน์ได้และมีกาสนับสนุนไว้เป็นสถิติแห่งความสำเร็จที่แสดงว่าเขาได้สร้างความสัมพันธ์สอดคล้องระหว่างธุรกิจกับโครงสร้างการบริหารท้องถิ่นที่เอื้อต่อประโยชน์ของธุรกิจ

คำปณิธานในการทำงานของพนักงานเมืองชั้นนี้เวล



เรามุ่งมั่นในพันธกิจของเราที่จะนำไปสู่ “ความเป็นเลิศ”

สายตาของชาวเมืองชั้นนี้เวลจ้องมองมายังเราในฐานะเจ้าหน้าที่ของเมืองด้วยความคาดหวังที่จะได้รับการบริการที่ใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ แต่เป็นบริการที่มีคุณภาพสูง สอดคล้องกับความต้องการของพวกเขา นี่คือสิทธิของชาวเมือง ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของพวกเราเพื่อนำการบริการสู่ชาวเมือง เราก็จะให้โอกาสแก่ตัวเราเองที่จะต้องทำงานอย่างคุ้มค่า

ความสนใจและความพยายามของเราแต่ละคนจะทำให้เรามีสภาพที่ทำงานอันน่าอภิรมย์ และทำให้อาชีพของเรามีความหมาย

นี่จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้เราแต่ละคนมีความรู้สึกร่วมต่อพันธกิจของเราที่จะนำไปสู่ “ความเป็นเลิศ”.....นั่นคือการอุทิศตนต่อการทำงานด้วยการใช้ศักยภาพสูงสุด เราไม่ว่าจะอยู่ในฐานะส่วนบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เราประทับใจซึ่งกันและกันเพราะเรามีส่วนร่วมซึ่งกันและกันทั้งในด้านการแสวงหาความรู้ การสร้างสมประสบการณ์ และการยินดีต่อความสำเร็จที่เกิดขึ้น

คู่มือนี้จะอธิบายให้เห็นอย่างชัดเจนว่าอะไรคือพันธกิจของเรามีต่อเมืองชั้นนี้เวล ต่อชาวเมืองชั้นนี้เวล และต่อเราซึ่งกันและกัน

เรามุ่งมั่นในการให้บริการที่มีคุณค่า

งานทุกอย่างของเรามุ่งเน้นการสนองความต้องการของมนุษย์ ดังนั้น เราจึงมุ่งมั่นว่า “ความเป็นเลิศ” นั้นจะต้องเป็นความเป็นเลิศทั้งในด้านคุณลักษณะและทัศนคติ กล่าวคือเราจะให้บริการอย่างเต็มความสามารถและด้วยความชื่นใจเท่าที่ประชาชนรู้สึกว่าเขาสมควรจะได้รับ เราจะให้บริการอย่างเอาใจใส่และมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับที่เราในฐานะประชาชนเช่นเดียวกันต้องการคุณลักษณะอย่างนี้จากผู้อื่น

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายข้างต้น

*เราจะปฏิบัติต่อลูกค้าของเราทุกคนด้วยความยกย่องและให้ความสำคัญสูงแก่ความต้องการของพวกเขา

*เราจะเข้าถึงและรับฟังลูกค้าของเราอย่างตั้งใจ เราจะจริงจังกับลูกค้า และเอาใจจดใจจ่อต่อความเห็นสะท้อนกลับของพวกเขา

*เราจะทำปัญหาของลูกค้าให้เป็นโอกาสและเป็นสิ่งท้าทายที่น่ายินดีของเรา

*เราจะมีคามยืดหยุ่นและตระหนักว่าความต้องการของลูกค้าอาจจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนองตอบอย่างหลากหลาย

*เราจะปฏิบัติตามความต้องการของลูกค้าและปฏิบัติตามพันธะผูกพันที่เราให้ไว้กับพวกเขา

*เราจะยกย่องลูกค้าเป็นกิจวัตร

*เราจะส่งเสริมสนับสนุนประชาชนให้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

แต่เหนือสิ่งใดทั้งปวง เราจะไม่หยุดยั้งความพยายามที่จะทำงานให้ดีขึ้นๆ

เรามุ่งมั่นในการวางแผน การจัดการ และการสร้างสิ่งใหม่ๆ

สิ่งท้าทายใหม่ๆ ในแต่ละวันต้องการความสนใจอย่างเฉียบพลันของพวกเรา เราตระหนักดีว่าการสร้างสิ่งที่ดีในวันพรุ่งนี้ต้องการการวางแผนอย่างมีกลยุทธ์ ต้องการการวางแผนด้านการเงินการคลัง และต้องการการวางแผนระยะยาว ดังนั้น เพื่อให้สถานการณ์การเงินการคลังของเมืองอยู่รอดไปได้อย่างเนิ่นนานและเพื่อเป็นหลักประกันว่าลูกค้าของเราจะได้รับการตอบสนองความต้องการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เราจะดำเนินการ ดังนี้

*เราจะวางแผนปฏิบัติการอย่างมีเป้าหมาย มีการจัดลำดับความสำคัญและมีการกำหนดแผนงานที่ชัดเจน

*เราจะกำหนดการให้บริการที่ชัดเจน และทำความเข้าใจในการบริการของเรากับลูกค้าและเพื่อนร่วมงานของเราทุกคน

*เราจะรับผิดชอบในเรื่องการเงินการ

คลังของเรา

*เราจะรับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้นจาก
การทำงานของเรา

*เราจะประเมินผลการทำงานของเรา
อย่างต่อเนื่อง

และเพื่อพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงใน
อนาคต เราก็จะเตรียมตัวพวกเราเองต่อการ
เปลี่ยนแปลงดังกล่าว คือนอกจากที่เราจะ
ธำรงรักษาวิธีการทำงานปัจจุบันที่เหมาะสม
อันเป็นที่ยอมรับกันอยู่แล้ว เราจะยินดีรับแนว
ทางใหม่ๆ ที่จะเปิดโอกาสให้พวกเราแต่ละคน
ได้คิดริเริ่ม โดย

*เราจะส่งเสริมสนับสนุนการสร้างสรรค์
และความคิดที่หลากหลาย

*เราจะส่งเสริมสนับสนุนการเสี่ยงอย่าง
มีความรับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้น

*เราจะเรียนรู้จากบุคคลอื่น

*เราจะยอมรับในความผิดพลาดและ
จะนำความผิดพลาดนั้นเป็นบทเรียนของเรา

แต่เหนือสิ่งใดทั้งปวง เราจะไม่หยุดยั้ง
ความพยายามที่จะทำงานให้ดีขึ้นๆ

เรามุ่งมั่นในตัวท่านและ
ความก้าวหน้าของท่าน

เจ้าหน้าที่ของเมืองทุกคนก็เช่นเดียวกับพลเมืองทุกคนคือประสงค์ที่จะได้ในสิ่งที่

ต้องการ ดังนั้น เราจะพยายามให้เจ้าหน้าที่
ของเมืองชั้นนี้เวลทุกคนได้รับประสบการณ์
การทำงานอันมีค่ายิ่งและได้รับความก้าวหน้า
ในการทำงาน และเพื่อเป็นการสร้างบรรยากาศ
ที่เต็มไปด้วยความเชื่อมั่น การนับถือยกย่อง
ซึ่งกันและกัน และโอกาสที่ดี เราจะดำเนินการ
ดังนี้

*เราจะให้คุณค่าแก่พวกเราทั้งที่เป็น
กลุ่มบุคคลและปัจเจกบุคคล

*เราจะยินดีพอใจกับความหลากหลาย
แตกต่างของกำลังคนและความหลากหลาย
ในความคิดที่เราจะได้นำมาแลกเปลี่ยนกัน

*เราจะเลือกเจ้าหน้าที่ที่มีฝีมือและ
กระตือรือร้น พร้อมทั้งให้โอกาสแก่เขาในการ
ที่จะได้รับการพัฒนาและในการมีเสรีภาพ
ตามที่เขาต้องการเพื่อปรับปรุงพัฒนาทักษะ
ให้สูงขึ้น

*เราจะธำรงรักษามาตรฐานของความ
ซื่อสัตย์ ความซื่อตรง และการทำงาน เพื่อ
ชื่อเสียงของกลุ่มบุคคลและของแต่ละคน

*เราจะสนับสนุนการค้นหาดันตของ
ปัญหาและจะสนับสนุนให้ทุกคนมีส่วนร่วม
ในการแก้ปัญหาดังกล่าว

*เราจะยกย่องเชิดชูและให้รางวัลตอบ
แทนแก่ความสำเร็จที่โดดเด่นเป็นตัวอย่าง

แต่เหนือสิ่งใดทั้งปวง เราจะไม่หยุดยั้ง
ความพยายามที่จะทำงานให้ดีขึ้นๆ

ท่านมีความสามารถที่จะทำงานที่ดีเลิศเพื่อชนชั้นนี้เวลา เพื่อประชาชนชนชั้นนี้เวลา และเพื่ออาชีพของท่าน



ในการปฏิบัติงานทุกอย่างแม้แต่งานประจำทั่วไป ท่านต้องตระหนักว่าท่านคือผู้แทนของเมืองชนชั้นนี้เวลา คำพูดและการกระทำของท่านจะตราตรึงในความทรงจำต่อผู้คนเป็นเวลาหลายสัปดาห์ หลายเดือน หลายปี หรืออาจจะตลอดชีวิตก็เป็นได้

ในฐานะที่มีส่วนร่วมในพันธกิจที่จะทำให้งานของเมืองมีความเป็นเลิศ ท่านต้องตระหนักว่างานบริการของรัฐบาลมีความสำคัญ และงานของท่านมีผลกระทบต่อประชาชนหลายพันคน ซึ่งประชาชนเหล่านี้ต่างก็ถือว่าชนชั้นนี้เวลาคือบ้านและสถานที่ประกอบธุรกิจของเขา

ดังนั้น ด้วยความสำคัญดังกล่าว ความภาคภูมิใจในงานที่ท่านแสดงออกมาในความพยายามต่างๆ ย่อมจะสะท้อนความภาคภูมิใจในตัวของท่านเอง ความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้มีผลเลิศจะช่วยให้เราสามารถให้บริการที่ดีแก่ประชาชน ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนจะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นในพวกเรา ความมุ่งมั่นในการทำงานที่มีผลเลิศยังช่วยให้เราสามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีชีวิตที่น่าพอใจมากยิ่งขึ้นด้วยเช่นกัน

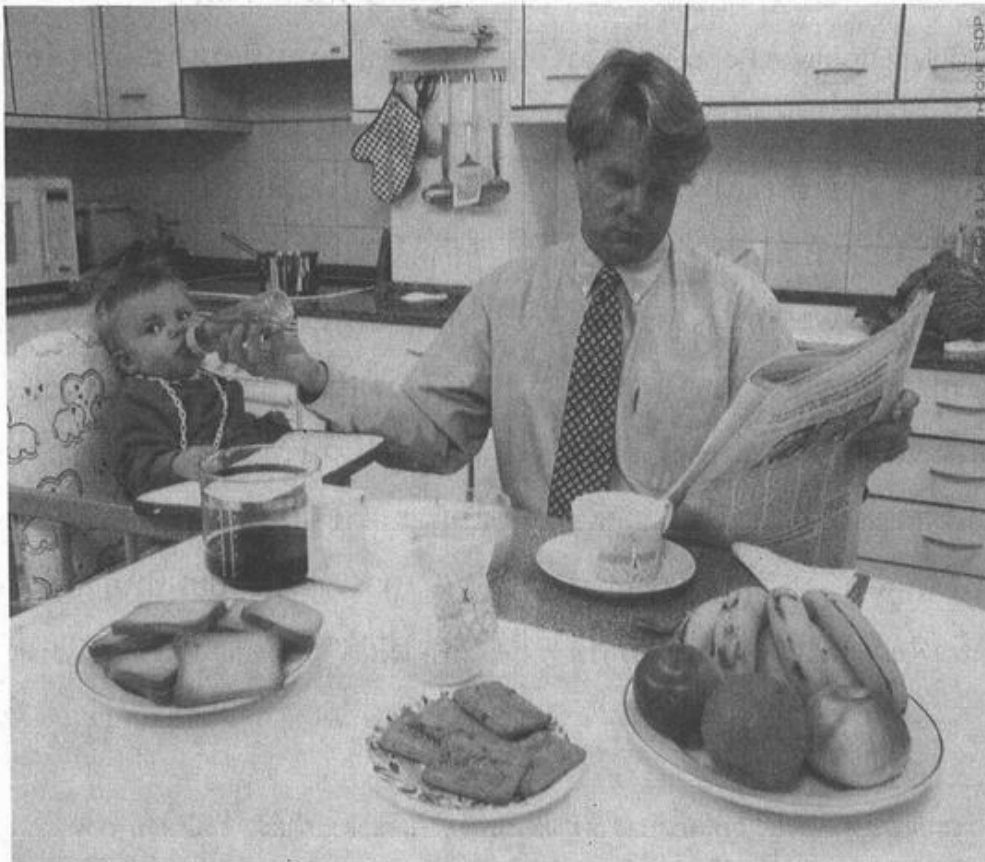
เมื่อเราได้พูดและทำทุกอย่างข้างต้นแล้ว เราจะไม่หยุดยั้งความพยายามที่จะทำงานให้ดีขึ้นๆ

บทส่งท้าย

ผู้เขียนเชื่อว่าความสำเร็จในการทำงาน หรือในการประกอบกิจการใดๆ ก็ตาม ถ้าคนเรามีใจมุ่งมั่นอย่างแท้จริง มีความเข้าใจในวิธีการทำงาน(ซึ่งย่อมนำมาซึ่งการวางแผน การวางกลยุทธ์ และการกำหนดเครื่องมือกลไกการทำงานอื่นๆ) และมีความเข้าใจอันชัดเจนในเป้าหมายที่ต้องการแล้ว ความสำเร็จหรือความหวังผลเลิศย่อมเกิดขึ้นได้ไม่ยาก อย่างไรก็ตาม ในบรรดาปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสำเร็จดังกล่าว ผู้เขียนเชื่อว่าความมุ่งมั่นมีความสำคัญที่สุดและต้องมาก่อนปัจจัยอื่น ถ้าใจไม่มุ่งมั่นไม่มุ่งเสียแล้ว ก็ไม่

คิดอยากทำอะไร ไม่มีกำลังใจที่จะผลักดันความพยายามอดสูหาของตนในการทำงานเพื่อส่วนรวม ความคิดริเริ่มไม่เกิด พุด่ง่ายๆ ก็คือ **“ใจเป็นใหญ่ใจเป็นประธาน”** ตามที่ผู้หลักผู้ใหญ่ว่าไว้

ตัวอย่างการสร้างความมุ่งมั่นในการทำงานกรณีเมืองชั้นนี้เวลาที่หยิบยกมาให้ได้ทราบจึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นใดพอสมควรในการนำไปทดลองดำเนินการบ้าง เพื่อให้เกิดความมุ่งมั่นในการทำงานและเพื่อร่วมมือช่วยกัน **“มุ่งมั่นสร้างฝันให้ท้องถิ่น”** ต่อไป ☆ ☆ ☆



(WIN)³ : แนวคิดพื้นฐานที่เอื้อต่อการทำงานให้ประสบความสำเร็จ

สุชาติ แสงทองสวัสดิ์*



หลักวิธีการทำงานแบบ WIN-WIN นั้น เป็นแนวคิดวิธีการที่ทราบกันดีในหลักการ บริหารจัดการองค์กร จากบทความของ Stephen R. Covey เขียนไว้ใน "The Seven Habits of Highly Effective People" หลักการดังกล่าว จะทำให้ทุกฝ่ายที่มีปฏิสัมพันธ์กันเกิดความพอใจ ด้วยเห็นว่าหากหลักการดังกล่าวจะมาใช้ในกระบวนการทำงานในภาครัฐก็น่าจะเพิ่มอีก WIN หนึ่งจึงจะนำไปปฏิบัติในหน่วยงานราชการได้ผล การที่มีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับรัฐ หรือหน่วยงานรัฐกับเอกชน มิติหนึ่งที่ขาดเสียไม่ได้คือมิติแห่งผลลัพธ์ ผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น จำเป็นอย่างยิ่งต้องทำให้เกิดขึ้นแก่บุคคล

ที่สาม คือประชาชนโดยรวมของประเทศ ซึ่งบุคคลที่สามนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้อง "ชนะ"

การใช้กรอบแนวคิดเดิม คือ มีผู้ชนะและผู้แพ้ มีได้และมีเสีย เป็นวิถีแห่งอำนาจนิยม เปรียบเสมือนเกมสการต่อสู้ ที่จะพยายามสร้างชัยชนะให้แก่ตนเอง หากมุมมองยังไม่เปลี่ยนไป จิตใจในการทำงานก็ยังคงแต่เรื่องการปกป้องตนเอง ชีวิตและการงานก็มิได้เกิดความคิดสร้างสรรค์หมกมุ่นแต่เรื่องส่วนตัว ลืมคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมที่จะเกิดในหน้าที่ ต้องกล่าวว่า "หมดท่า" ไม่มีคุณค่าของความเป็น "คนสาธารณะ"

การใช้กฎระเบียบที่พยายามตัดสินว่า "ผิด-ไม่ผิด" หรือ "ทำได้-ทำไม่ได้" เป็น

* เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล สำนักพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการและอัตรากำลัง สำนักงาน ก.พ.

เพราะวิธีคิดอยู่ในกรอบของความขัดแย้งระหว่างบุคคล เป็นวิถีทางที่ค่อนข้างคับแคบ ซึ่งบางครั้งก็ไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นได้ในโลกความเป็นจริงหน่วยงานของรัฐยึดกฎระเบียบเป็นเป้าหมาย (ends) หรือสิ่งสำคัญสูงสุดเกินกว่าความสำคัญของความดีความงามของสังคม เพียงเพื่อไม่让自己พ่ายแพ้ในเกมส์ แต่อันที่จริงเบื้องหลังทั้งนอกเกมส์และในเกมส์เขาเป็นผู้แพ้โดยสิ้นเชิง เพราะชีวิตเขาก็ไม่ได้ดีขึ้นด้วยเขาไม่สามารถจะผลักดันตัวเองให้หลุดออกจากสังคมที่คิดว่าเขาเป็นผู้ชนะ

สังคมทุกสังคมต้องมีระบบพึ่งพาอาศัยกัน ผู้บังคับบัญชาจะทำงานให้เกิดสัมฤทธิ์ผลได้ ลูกน้องหรือผู้ใต้บังคับบัญชาก็มีส่วนร่วมกันผลักดันในผลงานนั้น หัวหน้า “มีชัย” ลูกน้อง “หมดกำลังใจ” ชัยชนะที่เกิดขึ้นจากฝ่ายเดียวนั้นเป็นของเทียม มิใช่ชัยชนะที่เกิดประโยชน์ หรือบอกได้เพียงว่า “เสร็จแต่ไม่สำเร็จ” ด้วยเหตุนี้จึงเทียบเคียงได้ว่าเราไม่จำเป็นต้องเอาชนะคนร่วมงานของเรา เพื่อนของเรา ผู้บังคับบัญชาของเรา หรือลูกน้องของเรา อันจะทำให้สังคมของเราน่าอยู่

ไม่เพียงแต่สังคมของมนุษยชาติ แม้แต่สัตว์ต่างชนิดที่อยู่ในแหล่งอาศัยเดียวกัน ยังต้องพึ่งพาอาศัยกัน เพื่อความอยู่รอดของชีวิตในธรรมชาติ เช่น นกเอี้ยงที่คอยเก็บกิน

มดแมลงที่ไต่ตอมสร้างความรำคาญให้กับกระเบื้องที่กำลังกินหญ้าในนาข้าว หรือที่เราเคยคุ้นหูในนิทานสอนเด็กเรื่อง “นกเอี้ยงเลี้ยงควายเฒ่า” หรือกรณีปลากับสาหร่ายที่ปลาได้ออกซิเจนและอาหารจากสาหร่าย ส่วนสาหร่ายก็ได้รับคาร์บอนไดออกไซด์จากปลาเพื่อจะใช้ในกระบวนการสังเคราะห์แสง พฤติกรรมดังกล่าวเป็นลักษณะของการดำรงอยู่ที่ทั้งสองฝ่ายได้ประโยชน์ด้วยกัน

แม้ว่าเราเห็นว่า ๒ ฝ่าย มีผลแห่งการกระทำคือ ได้ประโยชน์ทั้ง ๒ ฝ่าย (WIN-WIN) แล้วก็ตาม หากเป็นอาหารก็ยังคงคิดว่าน่าอร่อย แต่ยงรสชาติจืดชืดไปหน่อย เพราะยังไม่ได้เล็งไปถึงคุณค่าที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชน สังคม กิจกรรมที่ดำเนินการด้วยต้นทุน คน-เงิน-วัสดุมากมาย โดยที่ราชการถือว่าได้ดำเนินการไปตามระเบียบแล้วนั้น คงไม่พอ คงต้องมองต่อไปว่างานบริการที่มอบให้ สินค้าที่ได้จัดหาจัดซื้อหรือจัดจ้างมาได้สร้างประโยชน์ตรงตามวัตถุประสงค์ และที่สำคัญสนองตอบต่อความต้องการที่แท้จริงของสาธารณชนหรือไม่? อย่างไร? คำถามเหล่านี้ต้องหาคำตอบให้ได้ก่อนเริ่มดำเนินการในกิจกรรมเหล่านั้น

การกระทำของบุคคล ๒ ฝ่าย และส่งผลถึงบุคคลอีก ๑ ฝ่าย ที่ทุกฝ่ายได้ประโยชน์ หากกล่าวตามภาษาทางคณิตศาสตร์แล้ว

คือต้องนำผลที่ได้รับของทั้ง ๓ ฝ่าย มาทำการปฏิบัติการให้เกิดคุณค่ามากที่สุด (Value max) สมการที่น่าจะเกิดขึ้น คือ

$$\text{Value max} = \text{WIN} \times \text{WIN} \times \text{WIN}$$

(เนื่องจากการคูณกันจะเป็นปฏิบัติการที่ให้คุณค่ามากที่สุด)

$$\therefore \text{Value max} = (\text{WIN})^3$$

คุณค่ามากที่สุดเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากทุกฝ่ายได้รับประโยชน์เป็นที่พอใจและทำให้สังคมที่อยู่ร่วมกันได้รับประโยชน์สูงสุด สิ่งที่ทุกคนต้องการคือความสำเร็จขั้นสูงสุด นั่นคือสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม

โครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต: เกษียณก่อนกำหนด เป็นนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการจะปรับสัดส่วนขนาดกำลังคนภาครัฐให้มีขนาดเล็กลง กะทัดรัด แต่มีประสิทธิภาพ ข้าราชการผู้มีคุณสมบัติไม่เสียกำลังใจ เพราะนอกจากจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามปกติแล้ว ยังจะได้รับเงินขวัญถุง เงินเพิ่มรายเดือนเพิ่มอีก ซึ่งโครงการนี้ค่อนข้างที่จะประสบผลสำเร็จในระดับที่น่าพอใจ เพราะมีผู้สนใจสมัครใกล้เคียงกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ถามว่า $(\text{WIN})^3$ ได้เป็นกลยุทธ์สอดแทรกวิถีคิดนี้หรือไม่ ประการแรก ข้าราชการได้แน่ ๆ คือ ทั้งเงินขวัญถุง เงินเพิ่มรายเดือน และยังได้เวลาที่เหลือไปทำในสิ่งที่ตนเองสนใจ

ส่วนข้าราชการที่ยังไม่มีคุณสมบัติจะมีโอกาสในการปรับเงินเดือนและสวัสดิการ ประการที่สอง ราชการได้ลดภาระการดูแลด้านกำลังคน สามารถปรับสัดส่วนลงได้ตามเป้าหมาย ประการสำคัญที่สุด ประชาชนเจ้าของเงินภาษีได้รับผลผลิตและผลลัพธ์ที่เพิ่มมากขึ้น คือถนน ถนนทาง แหล่งน้ำ ไฟฟ้าเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากการประหยัดค่าใช้จ่าย ต้นทุนด้านกำลังคน ผลลัพธ์สุดท้ายประชาชนมีชีวิตและความเป็นอยู่ดีขึ้น

บทสรุปของคุณค่าในการทำงานราชการคงหนีไม่พ้นที่ต้องสร้าง WIN WIN และ WIN ให้กับทุกฝ่ายสร้างสังคมให้มีเสถียรภาพ และเป็นกลไกประชารัฐที่ดี (Good Governance) กลไกของรัฐที่ดีเปรียบเสมือนมิกติกกาของสังคมที่สามารถดูแลบริหารจัดการประเทศ สร้างความมั่นคงและเสถียรภาพในสังคม คนในสังคมมีชีวิตความเป็นอยู่ที่สงบสุข การบริหารจัดการที่คำนึงถึงประชาชนคนส่วนใหญ่ของประเทศ อันได้แก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มคนยากคนจน ตลอดจนมีกระบวนการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ที่เป็นธรรมต่อสังคม ดังนั้นกลไกของรัฐที่ดีจะต้องสร้างชัยชนะให้กับสังคมประชาชน มีการทำงานที่โปร่งใส สุจริต ยุติธรรม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นที่ยอมรับของคนในสังคมโดยรวม ☆

แต่ ผู้เกษียณ.....ด้วยความเคารพ: ชีวิตเริ่มต้นเมื่อ ๖๐

วินัย กลิ่นสุวรรณ*

๐๐๐ แล้ววันเกษียณราชการ....ก็มาถึง

“วันพืชมงคล”

“วันหมดทุกข์”

บ้างก็

“ใจหายเมื่อวันนี้มาถึง”

“วันที่ต้องอำลาอาลัย”

และบ้างก็

“ไปเสียได้ก็ดี”

ผู้มีอารมณ์กวี

“วันฟ้าใส...พ้นจากสิ่งพันนาการร้อยรัด ทั้งปวง”

มีอีกหลายคนยังห่วงหาอาทร

“ต่อไปนี่ไม่มีแล้ว...รถตำแหน่ง...คนขับรถ...คนหิ้วกระเป๋า...”

หนูอ้อย หน้าห้องผู้รู้ใจ”

“...ต่อแต่นี้ ชีวิตคงไร้ค่า...เพียงรอวันตาย”

แต่สำหรับบางท่าน...ด้วยความสดชื่น

“ชีวิตผมเริ่มต้น...อีกครั้งแล้ว”

* ผู้อำนวยการกองสืบสวนสอบสวน ๑ สำนักงาน ป.ป.ป.

ใกล้เกษียณ:

“วางแผนไว้...เข้าส่งลูก...กลางวัน
เดินศูนย์การค้า...เย็นรับแม่บ้าน...กลาง
คืนดูเคเบิ้ล ทีวี...เท่านี้ก็สุข”

“ผมกับแฟนเกษียณพร้อมกัน จง
ทัวร์ไว้แล้ว ได้เงินจาก กบข.จะไปเที่ยว
ต่างประเทศให้สบายใจสักพัก”

“ยุคนี้ต้องประหยัด ก็คงแค่ทัวร์
ในประเทศ ยังพอขับรถได้...สองคน
ตายายจะไปให้ทั่ว อยากจะกิน อยาก
จะนอน หรือเที่ยวไหน จะทำตามใจชอบ”

“เรามันลูกชาวสวนโดยกำเนิด
คงหนีไปทำสวนครัวหลังบ้าน จะขยาย
พันธุ์ไม้ให้เต็มสวน ไม่ใช่เอาไวขาย จะ
เอาไวแจก ใคร ๆ ที่ไปเยี่ยม”

“จะทำอะไร ๆ ที่สบายใจ ไม่
สร้างปัญหา ไม่มีเวลาจะปวดหัวอีกแล้ว”

บ้างก็ยังคงติดบ่วง

“ผมยังติดพันขายเครื่องทำไอโซน
ต่อไปนี่จะมีเวลาไปหาลูกค้ามากขึ้น...
คุณล่ะซื้อหรือยัง?”

“กำลังหาทางเป็นกรรมการ
อนุกรรมการ หรือที่ปรึกษาที่ไหนสัก
แห่ง...ผมยังผูกพันกับราชการ...มีเพื่อน
มีเกียรติ...ไม่เหงา ชีวิตมีค่า”

รายนี้เป็นผู้ยิ่งใหญ่มาก่อน และ
ยังถอดหัวไขนไม่หลุด อยากเป็นพระ
แต่ก็ไปไม่ถึง

“ไม่เคยบวชเคยเรียนมาก่อน
อยากเป็นชาวพุทธที่สมบูรณ์ แต่นึกถึง
ตอนพิธีปลงอาบัติ ต้องก้มหน้าพนมมือ
กับพระเด็ก ๆ ทำใจไม่ได้”

กิเลสหนาขนาดนี้คงตายเปล่า

ที่พึ่งสุดท้าย...วัด

“จะไปเป็นมรรคนายก... ช่อม
อาราธนาศีล อาราธนาธรรม คล่องแล้ว”

ที่ยังไม่อยากแก่ ก็มีอยู่มาก

“เพื่อน ๆ มาชวนให้เข้าชมรมผู้
สูงอายุ... ไม่ได้ขาด ได้ยินแค่ชื่อก็
เข้าอ่อน”

หลากหลายความคิด แล้วแต่สติ
ปัญญาจะพาไป

และคงจะเพื่อเตือนสติผู้ไม่อยาก
แก่องค์การสหประชาชาติถึงกับพิจารณา
เรื่องนี้อย่างจริงจัง และลงมติว่า “ผู้ใด
อายุ ๖๐ ปีขึ้นไป ขอให้เรียกว่าผู้สูงอายุ
(AGING หรือ AGED)”

หนีไม่พ้นหรอกครับ

เกษียณแล้ว

“...ส่งลูกก็แล้ว รับเมียก็แล้ว เดิน
ศูนย์การค้าจนทั่วกรุง ช้ำ ๆ ซาก ๆ...
แข็ง”

“เมื่อก่อนเดินไปตลาด มีคนตาม
หลังล้อมหน้า พ่อค้าแม่ค้าไหว้กันสลอน...
เมื่อก่อนไปตลาด ต้องเดินคนเดียว แม่ค้า
มันยกกระຈาดจนเราเกือบล้ม... หนอย!
ยังหันมาตวาดหาว่า เราเซ่อ... เป็นเมื่อ
ก่อนก็!! น่าดู”

อีกรายเป็นที่ปรึกษาบริษัทใหญ่
ยังไม่ครบครึ่งปี

“ลาออกแล้ว... สะ!!... เราเคยเป็น
ถึงรองอธิบดี มันสั่งงานเราเหมือนสั่ง
เสมียน... ทนไม่ไหวแล้ว...”

รายนี้น่าสงสาร... น่าตื่นเต้น

“จะจ้างคนขับรถมันก็ไม่คุ้ม...
เรียกคนที่เคยขับรถตำแหน่งมาช่วยใน
วันหยุดบ่อยเข้าก็เกรงใจเขา... หูตาไม่ว
เหมือนเมื่อก่อน ไม่กล้าขับเอง ขึ้นแท็กซี่
ก็เสียตายดั่งค์เก็บไว้ซื้อขนมฝากหลาน...
ไปไหนอาศัยรถ ป.อ. เมื่อเดือนก่อน
ไม่ทันระวังตัวก้าวพลาดหกคะเมนหน้า
อีกไปบาน... เฮ้อ!”

พี่ก่อนบุญเพิ่งเกษียณไปหลัด ๆ...
ใจหายเมื่อพบกัน ผมชาวโพลนไปทั้งหัว
ไหล่ตก ออกหย่อน หลังโกง เสียงพรา
ตามัว หน้าเหี่ยว ครบสูตรผู้ชราโดยแท้
“วัน ๆ... กิน... ดูทีวี... นอน...
กิน... ดูทีวี... นอน... เป็นยังงี้ ตั้งแต่
วันนั้น ลูก ๆ มันแยกไปหมด... แม่บ้าน
ก็คุยกันไม่รู้เรื่อง เบื่อตัวเองเต็มทีแล้ว”

บางคนยังแะมาคุยมาเยี่ยมด้วย
ความกระปรี้กระเปร่า

“สุขภาพ ใจ กาย ยังแจ๋ว เหมือน
เพิ่งซาร์ตแบตตารี กำลังสมัครเป็น
กรรมการเลือกตั้ง... ไฟยังแรง... เซียร์
ผมบ้าง ไม่แน่ว่าที่อาจเห็นผมในสภา
จะเล่นการเมือง”...

ก็ขออวยชัยให้พร ไปดีเถอะนะ

“ยังเล่นเทนนิสกับคนหนุ่มได้
ทุกวัน ปวดหัวตัวร้อนไม่เคยเป็น”

รายนี้ทราบข่าวไม่กี่วันว่าถูกห้าม
เข้าห้อง ไอซียู

เหตุเพราะเล่นเทนนิสแล้วหายใจ
ไม่ทัน

รอดมาหวุดหวิด



ก็ฟานะดีแน่... แต่ต้องดูวัยสังขาร
ประกอบด้วย จึงจะดีแท้
หมอเชื่อว่ามายังงั้น

“ไปช่วยน้อง... เปิดโรงเรียนเอกชน
เย็นลงไปไคร์ฟกอล์ฟเสาร์-อาทิตย์ตัดหญ้า
แต่งต้นไม้ ค่ำลงก็คุยกับหลาน...ไม่มีเบื่อ”

ผู้ที่ไม่รู้จักคำว่า “เบื่อ” ทั้งยังสร้างสรรค์
จรรโลงสังคม จรรโลงโลกพอจะยกตัวอย่าง
ให้เห็นกัน

ม.จ.สิทธิพร กฤดากร

เจ้าผู้ทำเพื่อคนอื่นมาจนถึงวาระ
สุดท้ายของชีวิตตอนอายุ ๙๐ ยังไปบรรยาย
ให้ความรู้ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหา
วิทยาลัยเกษตรศาสตร์ยังอบรมลูกหลาน
ชานาให้มีความรู้ด้านการเกษตรอย่างต่อเนื่อง

หรือจะยกตัวอย่างฝรั่งสักคน

เซอร์อเล็กซานเดอร์ เฟลมมิง แพทย์

ชาวอังกฤษ ค้นพบยาเพนิซิลิน เมื่ออายุ ๗๐
ยกตัวอย่างอีกสักคน

ประธานาธิบดีเนลสัน แมนเดลา
ผู้นำแอฟริกาใต้ แต่งงานอีกครั้งเมื่ออายุ ๘๐
ปี ดูท่าทางประธานาธิบดี กับนางกราช่า
มาเซล เจ้าสาวแล้ว ชีวิตแกเพิ่งเริ่มต้นเมื่อ
๘๐ จริง ๆ

...วันนั้น หยุดราชการเข้าพรรษา ผม
ไปทำบุญวัดที่เคยบวชแถว ๆ ปากเกร็ด
พบอดีตอธิบดีที่เคยเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา
ตอนเขียนวิทยานิพนธ์ เมื่อสมัยลาไปเรียน
ต่อ ท่านเกษียณหลายปีแล้ว

“ผมเกือบเจ็ดสิบแล้วนะ ไม่ป่วย ไม่ใช่
มาวัดทุกวันอาทิตย์ ฟังธรรม นั่งกรรมฐาน
ยังจ็อกกิ้งได้ทุกวัน ลูกหลานมันชวนตีเบตง
ก็ยังสนุกกับพวกเขาได้ ว่าง ๆ ลูกศิษย์เก่า ๆ
มาเชิญไปบรรยาย คิดอะไรที่จะช่วยสังคม

ได้ก็เขียนบทความเพื่อสร้างสรรค์ 'ไม่ดีไม่ดำ
ใคร... สมองไม่ตายก็มีความสุขตามสมควร'
ท่านพูดอย่างถ่อมตนก่อนจะขอตัว
ไปใส่บาตร

ผมยังพบปะข้าราชการวัยใกล้เกษียณ
กำลังเกษียณ หรือเกษียณแล้ว ได้พูด ได้
คุย ได้ไปเยี่ยมเยียนบางท่านที่คุ้นเคยกัน
เป็นส่วนตัว

บางคนทุกข์ ทั้ง ๆ ไม่น่าจะทุกข์
ที่แปลกหลายคนมีความสุข ทั้ง ๆ
ดูแล้วไม่น่าจะสุข

หลายคนเกษียณเพียงวันเดียวหน้าตา
เปลี่ยนไปเกือบไม่ทิ้งเค้าเดิม พออำนาจ
วาสนาบารมีหมด ราศรัก็หมด

หลายคนก็เหมือนกัน ยังกินดีอยู่สุข
คุยหัวร่อ เอ๊กอ๊าก เหมือนโลกนี้เป็นของเขา

“กายไม่ป่วย ใจไม่เจ็บ อยู่ในสังคม
อย่างมีศักดิ์ศรี... ดีพอแล้วสำหรับผม”

ถามหอมว่า เหตุใดคนจึงแก่เร็ว
หอมก็ตอบว่า มันเกิดจากความเสื่อม
ของเซลล์ในร่างกายเป็นธรรมชาติธรรมดา...

แต่มนุษย์ก็ยังแสหาตัวเร่งความเสื่อม
เอาสารผสมชนิดต่าง ๆ ทั้งกินทั้งดูด บางที
แถมฉีดเข้าไปเร่งให้เซลล์เสื่อมเร็วขึ้นอีก

ถามพระ ท่านก็ตอบให้เขาไปคิดว่า
ทุกชีวิตเป็นธรรมชาติ เป็นของ
ธรรมชาติ และดำเนินไปตามธรรมชาติ...

แต่มนุษย์สำคัญผิดยึดมั่นถือมั่นมีด
บอดอยู่ด้วยอวิชชา จึงต้องระทมทุกข์ไม่
สิ้นสุด

ขงจื้อบอกว่า

“ชีวิตมิใช่ของยาก เราต่างหากทำ
ให้มันยาก”

แล้วจะทำอย่างไรจึงจะพอดี

ได้อ่านหนังสือของผู้รู้จริง ๒-๓ ท่าน
คือ

แพทย์หญิงบุษกร สวัสดิชูโต

ผู้เขียน โรคนามรูป

คุณหมอบรรลุ ศิริพานิช

ผู้เขียน “คู่มือคนแก่”

(ขอโทษ!!) “คู่มือผู้สูงอายุ” นะครับ

และคุณหมอสาทิศ อินทรกำแหง
ที่ตั้งด้วยเรื่องชีวิต...

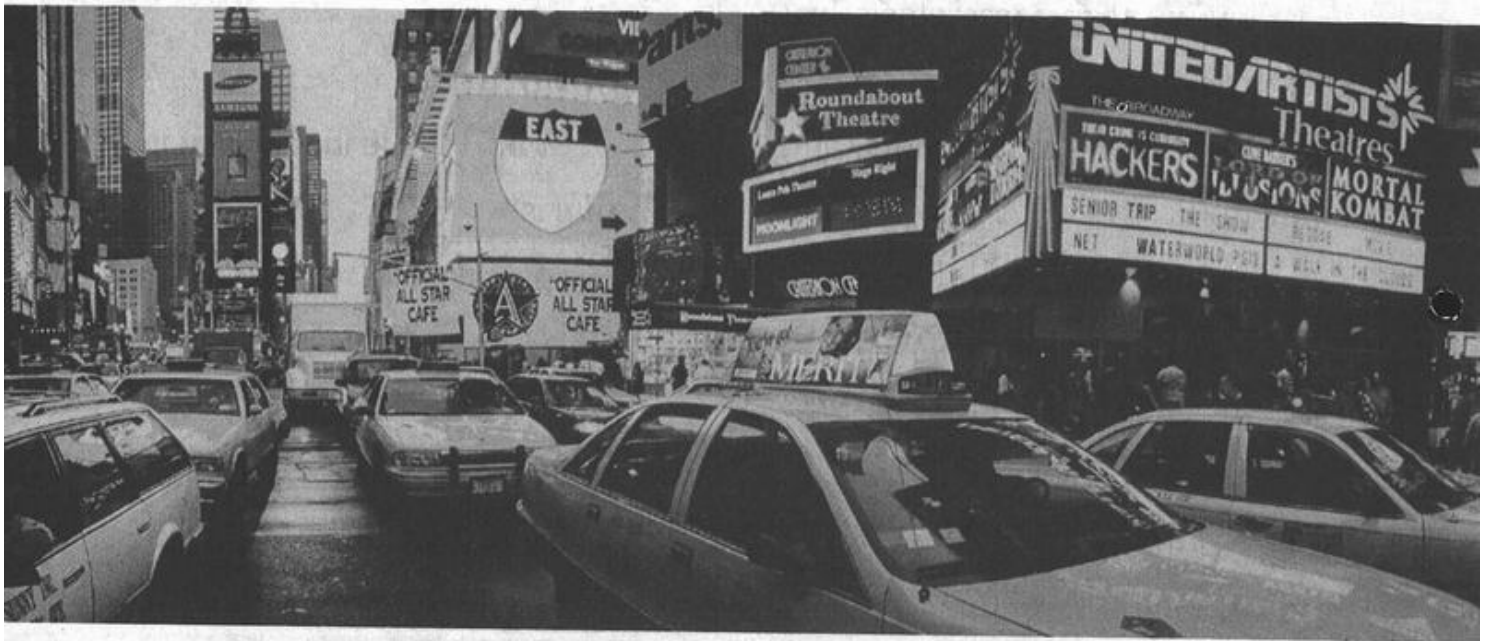
อย่าปล่อยให้เหงา... ไปหาอ่านและ
คิดเอาเองเถิด

คงจะพอสรุปได้กระมังว่า

ชีวิตในยามเกษียณอยากจะทำ
อะไรก็ทำ แต่...อย่าเบียดเบียนตนเอง
อย่าเบียดเบียนผู้อื่น ทำจิตใจให้เบิกบาน
อายุก็จะเป็นแค่เพียงตัวเลข ๐๐๐

ท้อไอเสีย

เทอร์โบ



นับเป็นพระมหากรุณาธิคุณอย่างหาที่สุดมิได้
ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าพระบรม
ราชินีนาถ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้คณะบุคคลต่าง ๆ
เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาททูลเกล้าฯ ถวายของและถวายพระพร
ชัยมงคล

เนื่องในโอกาสเฉลิมพระชนมพรรษาเป็นประจำทุกปี

จากการค้นคว้าหาตัวเลข ปรากฏว่า

ในรอบ ๕ ปี ที่ผ่านมา มีคณะบุคคลต่าง ๆ ขอพระราชทานเข้า
เฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ทูลเกล้าฯ ถวายของและถวายพระพร
ชัยมงคล เนื่องในโอกาสเฉลิมพระชนมพรรษาพระบาทสมเด็จพระ
เจ้าอยู่หัว

เพิ่มขึ้นทั้งจำนวนคณะและจำนวนคนทุกปี จะเว้นอยู่เพียงปีเดียว
คือปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ลดลงจากปี พ.ศ. ๒๕๓๘ เล็กน้อย

ดูตัวเลขขีครับ

ปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ขอเข้าเฝ้า ๓๕๖ คณะ จำนวน ๙,๕๗๑ คน

ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ขอเข้าเฝ้า ๔๑๕ คณะ จำนวน ๑๓,๐๙๕ คน

ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ขอเข้าเฝ้า ๔๐๗ คณะ จำนวน ๑๑,๙๔๒ คน

ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ขอเข้าเฝ้า ๔๗๐ คณะ จำนวน ๑๔,๖๑๘ คน

ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ขอเข้าเฝ้า ๕๖๗ คณะ จำนวน ๒๐,๐๐๙ คน

จากตัวเลขข้างต้นจะเห็นได้ว่า จำนวนคณะบุคคลที่ขอพระราชทาน
เข้าเฝ้าฯ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ สูงกว่าปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ถึง ๒๑๑ คณะ
สูงขึ้นเกือบครึ่งเท่า

หรือสูงกว่าเดิมร้อยละ ๕๙.๒๗

ส่วนจำนวนบุคคลที่ขอพระราชทานเข้าเฝ้าฯ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑

สูงกว่าปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ถึง ๑๐,๔๓๘ คน

สูงขึ้นกว่าเท่าตัว

หรือสูงกว่าเดิมร้อยละ ๑๐๙.๐๖

วันเฉลิมพระชนมพรรษาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในปีนี้

นับเป็นปีที่พิเศษปีหนึ่ง

เพราะพระองค์ท่านทรงมีพระชนมายุ ๗๒ พรรษา

ดังนั้น จึงคาดว่า จะมีคณะบุคคลต่าง ๆ ขอพระราชทานเข้าเฝ้า

ทูลละออง ธูรีพระบาท ทูลเกล้าฯ ถวายของและถวายพระพรชัย

มงคลเป็นจำนวนมาก

ในรอบ ๕ ปีที่ผ่านมา

“เทอร์โบ” ได้พระราชทานให้เข้าเฝ้าถวายพระพรชัยมงคลฯ

ณ ศาลาดุสิตาลัย สวนจิตรลดา ทุกปี

นับเป็นพระมหากรุณาธิคุณอย่างหาที่สุดมิได้

ยังความปลาบปลื้มและปิติที่ได้เห็นและได้ฟังพระราชดำรัสของ
พระองค์ท่าน
บุคคลที่ได้รับพระราชทานเข้าเฝ้าฯ ทุกท่าน ก็คงจะมีความรู้สึก
อย่างเดียวกัน
เพราะได้เห็นแต่ละท่านต่างก็รับฟังอย่างสงบและด้วยความตั้งใจ
ปีนี้ก็จะขอพระราชทานเข้าเฝ้าฯทูลละอองธุลีพระบาท
ถวายพระพรชัยมงคลอีก
หลังจากเข้าเฝ้าฯ ในแต่ละปี
มีความตั้งใจที่จะเขียนเรื่องเกี่ยวกับการเข้าเฝ้าฯ
แต่จังหวะและโอกาสไม่อำนวย
ปีนี้ได้อีกเหมาะที่ได้มีโอกาสได้เขียน
ก่อนถึงวันเฉลิมพระชนมพรรษา
เรื่องที่จะเขียนถึงก็คือจำนวนรถที่นำบุคคลและคณะบุคคลเข้าเฝ้าฯ
ดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า ในแต่ละปีทั้งจำนวนคณะ
และจำนวนบุคคลที่ขอพระราชทานเข้าเฝ้าฯ สูงมากขึ้นเกือบทุกปี
ซึ่งแน่นอน จำนวนรถในแต่ละปีก็ย่อมสูงขึ้นเป็นเงาตามตัว
แต่ที่จอดรถในพระราชวังสวงจิตจรดดา ไม่ได้มีเพิ่มขึ้น
และแต่ละปีก็ไม่อาจรองรับจำนวนรถของบุคคลหรือคณะบุคคล
ที่ขอพระราชทานเข้าเฝ้าฯ ได้
ดังนั้น จึงได้เห็นภาพรถยนต์หลายต่อหลายคันต้องจอดอยู่
ในสนามหญ้า
เมื่อสนามหญ้าพบกับรถยนต์
แน่นอนครับ สนามหญ้าก็ต้องพัง
เห็นแล้วสงสารหญ้าและต้นไม้ในพระราชวัง
โดยเฉพาะในปีใด ที่มีฝนตกก่อนหรือในวันเข้าเฝ้าฯ
ความน่าสงสารของสนามหญ้าและต้นไม้ในสวงจิตจรดดา
ยิ่งมีมากขึ้น

ในวันเข้าเฝ้าฯ แต่ละปีนั้น ได้เดินทางไปกับคณะในรถตู้
จะเห็นภาพรถและบุคคลในรถที่เข้าเฝ้าฯ ในวันดังกล่าว
อย่างชัดเจน

เพราะรถวิ่งได้ช้า เนื่องจากมีรถมาก

นอกจากนี้ ยังต้องมีหลายเที่ยว กว่าที่จะถึงศาลาดุสิตาลัย
จึงได้มีโอกาสได้เห็นรถคันงาม ๆ และคันโต ๆ

แต่นอกจากพนักงานขับรถแล้ว ในรถหลาย ๆ คัน

มีผู้โดยสารเพียงคนเดียวเท่านั้น

จากสถิตินี้ดังกล่าวแล้วข้างต้นปรากฏว่า การขอพระราชทานเข้าเฝ้าฯ

ส่วนใหญ่จะเป็นการขอเข้าเฝ้าฯ เป็นคณะ

ส่วนการขอเข้าเฝ้าฯ โดยตัวบุคคลมีไม่มากนัก

ที่เป็นคณะก็ เช่น คณะรัฐมนตรี

คณะผู้บริหารและข้าราชการจากกระทรวง ทบวง กรม

คณะกรรมการสมาคม มูลนิธิ ชมรม และคณะชุมชน

คณะครู อาจารย์

คณะผู้บริหารบริษัท และคณะผู้แทนบริษัท ห้างร้าน

คณะผู้บริหารแรงงาน

และคณะลูกเสือชาวบ้าน

ซึ่งมีตั้งแต่คณะที่มีจำนวนต่ำสุด คณะละ ๒ คน จนถึงคณะ

ที่มีจำนวน สูงสุด คณะละ ๑,๐๕๐ คน

ดังนั้น หากคณะที่เข้าเฝ้าฯ จะรวมตัวกัน ณ จุดใดจุดหนึ่ง

เช่น ที่กระทรวงทบวง กรมต่าง ๆ

หรือแม้แต่สนามม้านางเลิ้ง

แล้วเดินทางมาด้วยรถตู้หรือรถโดยสารปรับอากาศ

จำนวนรถที่เข้ามาในพระราชวังสวนจิตรลดา ก็จะได้น้อยลง

ที่จริงตัวอย่างในเรื่องนี้เราก็ได้เห็นและได้ทราบมาแล้ว

คือกรณีที่ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย

ได้นำคณะรัฐมนตรีใหม่เข้าถวายสัตย์ปฏิญาณ

ที่พระราชวังไกลกังวล หัวหิน

เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๒

ในครั้งนั้น ได้ใช้รถโดยสารปรับอากาศ

นอกจากจะประหยัดแล้ว ก็ยังลดภาวะมลพิษได้อีกด้วย

นับว่าเป็นตัวอย่างที่ดีได้

ดังนั้น หากวันเฉลิมพระชนมพรรษา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ

ในปีนี้

คณะบุคคลทั้งหลายจะได้ใช้รถในการเดินทางเข้าเฝ้าฯ ถวายพระพร
ร่วมกัน

นอกจากจะเป็นการรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในวังสวนจิตรลดา

ให้คงอยู่ในสภาพที่สวยงาม ช่วยลดภาวะมลพิษ รวมทั้งเป็นการ
ประหยัดแล้ว

ยังเป็นการทำดีที่เป็นตัวอย่างที่ดีแก่ผู้พบเห็นด้วย

การทำดีในวันเข้าเฝ้าฯ ถวายพระพรเนื่องในวันเฉลิมพระชนมพรรษา

ถือเป็นการทำดีเพื่อถวายเป็นพระราชกุศลแด่พระบาทสมเด็จพระเจ้า

อยู่หัวด้วย

ขอจงทรงพระเจริญ

หนังสือที่สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. พิมพ์จำหน่าย

๑. คู่มือสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ (ปรับปรุงใหม่)	ราคา ๕๐ บาท
๒. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติแผ่นดิน	ราคา ๕๐ บาท
๓. สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของข้าราชการ	ราคา ๔๕ บาท
๔. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ และภาคผนวก	ราคา ๕๕ บาท
๕. หลักการบริหารเบื้องต้น	ราคา ๖๕ บาท
๖. ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗	ราคา ๔๕ บาท
๗. พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕	ราคา ๕๕ บาท
๘. สูตรสำเร็จ...การเป็นวิทยากร	ราคา ๖๐ บาท
๙. เทคนิคเพื่อการเปลี่ยนแปลงความรู้ทักษะและทัศนคติ	ราคา ๗๐ บาท
๑๐. คู่มือนักฝึกอบรมอาชีพ	ราคา ๑๒๐ บาท
๑๑. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารบุคคล	ราคา ๘๐ บาท
๑๒. คู่มือการประเมินและติดตามผลการฝึกอบรม	ราคา ๕๐ บาท
๑๓. การบริหารราชการ	ราคา ๘๐ บาท
๑๔. ครรลองครองใจระหว่างหัวหน้ากับลูกน้อง	ราคา ๗๐ บาท
๑๕. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ พร้อมคำอธิบาย	ราคา ๑๒๐ บาท
๑๖. การเขียนหนังสือติดต่อราชการและธุรกิจ	ราคา ๑๐๐ บาท
๑๗. การทำบันทึกเสนอ การจดยางงานการประชุม การเขียนคำกล่าวในพิธี	ราคา ๖๐ บาท
๑๘. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลา พ.ศ. ๒๕๓๕ และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๕	ราคา ๗๐ บาท
๑๙. การจัดโครงสร้างส่วนราชการ	ราคา ๘๕ บาท
๒๐. คำอธิบาย กฎ ก.พ.ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๓๘	ราคา ๕๐ บาท
๒๑. การปฏิรูปภาคราชการ : แนวคิดและยุทธศาสตร์	ราคา ๑๕๐ บาท
๒๒. ตามรอยพระยุคลบาท	ราคา ๑๒๐ บาท
๒๓. คู่มือปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการใช้ข้าราชการไปศึกษาอบรม และดูงานต่างประเทศ	ราคา ๑๑๐ บาท
๒๔. รวมมติ ค.ร.ม. มติ ก.พ. และระเบียบเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน	ราคา ๑๔๕ บาท
๒๕. กฎ ก.พ. พร้อมด้วยหนังสือเวียน ก.พ.	ราคา ๒๕๐ บาท
๒๖. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๕	ราคา ๕๕ บาท
๒๗. การนำเสนองานที่มีประสิทธิภาพ	ราคา ๕๐ บาท

มีจำหน่ายตามร้านหนังสือทั่วไปทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด
หรือสั่งซื้อโดยตรง

พร้อมกับส่งรณาคติส่งง่ายในนาม "ผู้จัดการสวัสดิการ ก.พ."

ป.ณ.คูสิต ๑๐๓๐๐ โทร. ๒๘๑-๕๔๕๔

ที่อยู่ สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. ถนนพิษณุโลก เขตคูสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

โปรดบอกค่าจัดส่งหนังสือ รายการที่ ๑-๕ ราคาเล่มละ ๑๒.-

รายการที่ ๑๐-๒๒ ราคาเล่มละ ๑๕.- และรายการที่ ๒๓-๒๕ ราคาเล่มละ ๒๐.-

โปรดบอกรับ "วารสารข้าราชการ"

หนังสือรายสองเดือนของสวัสดิการสำนักงาน ก.พ.

ค่าบำรุงปีละ ๑๕๐ บาท

(ราคาหนังสือและค่าบำรุงวารสารข้าราชการอาจเปลี่ยนแปลงได้)