



วารสาร
ข้าราชการ

ปีที่ ๔๓ ฉบับที่ ๖ เดือนพฤศจิกายน-ธันวาคม ๒๕๕๑

บทบรรณาธิการ

สวัสดิ์ครับท่านผู้อ่าน

วารสารข้าราชการฉบับนี้เป็นฉบับสุดท้ายของปี พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นปีที่ ๔๓ ของการจัดทำวารสารข้าราชการ ภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่วิชาการและความเคลื่อนไหวทางด้านการบริหารงานบุคคล เพื่อเผยแพร่แนวความคิดในการปฏิบัติราชการ และเพื่อเป็นสื่อกลางระหว่างข้าราชการในอันที่จะเสริมสร้างทัศนคติที่ดีมาโดยตลอด เป็นระยะเวลาอันยาวนาน

ได้มีการปรับปรุงการจัดทำวารสารข้าราชการอยู่ตลอดมา ในปีใหม่ที่จะถึงนี้ท่านจะได้เห็นการเปลี่ยนโฉมการจัดทำวารสารใหม่ อันจะเป็นประโยชน์และให้ความรู้แก่ผู้อ่านมากยิ่งขึ้น ฉะนั้นถ้าท่านผู้อ่านท่านใดมีความคิดเห็นในเรื่องนี้ ก็ขอได้โปรดแจ้งให้กองบรรณาธิการทราบด้วย เพื่อว่าการจัดทำวารสารในปีต่อไปจะเป็นการตอบสนองความต้องการของผู้อ่านได้อย่างดียิ่ง

วารสารฉบับส่งท้ายปี ๒๕๔๑ นี้ ได้นำบทความที่เน้นถึงเรื่องการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในแง่มุมต่าง ๆ ในต่างประเทศเขาได้ดำเนินการและมีความคิดเห็นอย่างไรในเรื่องนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคสมัยนี้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ภายใต้วิกฤตทางเศรษฐกิจ มีผลกระทบอย่างมากต่อภาครัฐและภาคเอกชน อย่างไม่เคยมีมาก่อน โดยเฉพาะหน่วยงานภาคเอกชนหลายแห่งต้องปิดกิจการ มีคนตกงานจำนวนมาก จะมีผู้คนจำนวนไม่น้อยกลับไปยังท้องถิ่นซึ่งเป็นภูมิลำเนาเดิม จึงหวังว่าบทความวารสารฉบับนี้จะเป็นการจุดประกายความคิดในการบริหารงานและปรับปรุงงานได้เป็นอย่างมาก

บรรณาธิการ

เจ้าของ สวัสดิ์การสำนักงาน ก.พ. โทร. ๒๔๑-๙๕๕๔ ๒๔๑-๓๓๓๓ ต่อ ๑๑๓๔

ที่ปรึกษา นางทิพาดี เมฆสุวรรณ นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ นายบุญปลุก ชายเกตุ นายสุภกรัตน์ โชติปัญญา นายสิมา สีมานันท์

บรรณาธิการ นายวิระ ไชยธรรม ผู้ช่วยบรรณาธิการ นายปรีชา วิชัยดิษฐ์

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

นายเกริกเกียรติ เอกพจน์ นายอนุพงศ์ สุขเกษม นางอารีย์ สวัสดิ์ลาลี น.ส.ศิวาพร นวลตา นายสมพงษ์ ธนาภักดิ์พัฒน์

ฝ่ายจัดการ นายอนวัช ธีรประสาธน์ นายบุญสิน กังวลสุข นายปฏิพัทธ์ มุคตารักษ์ ฝ่ายศิลป์ นายสนธยา สิทธิกรณ์

ผู้จัดการสวัสดิ์การ นายอนวัช ธีรประสาธน์ พิมพ์ที่ โรงพิมพ์สนมิตรพรินต์ติ้ง 59/4 ซอยวัดพระเงิน

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

วัตถุประสงค์การจัดทำ ๑. เพื่อเผยแพร่วิชาการและความเคลื่อนไหวทางด้านการบริหารงานบุคคล

๒. เพื่อเผยแพร่แนวความคิดในการปฏิบัติราชการ ๓. เพื่อเป็นสื่อกลางระหว่างข้าราชการในการเสริมสร้างทัศนคติที่ดีต่อราชการ

๔. เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาข้าราชการ ต้องการให้ข้อเสนอแนะกัมปัญหาระเบียบข้าราชการหรือส่งบทความแสดงความคิดเห็น

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

สารบัญ

วารสารข้าราชการ ปีที่ ๔๓ ฉบับที่ ๖ พฤศจิกายน-ธันวาคม ๒๕๔๑

บทความ

- การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ๓
สมาน รังสิโยกฤษฎ์
- ภาษีทรัพย์สิน: รายได้หลักของท้องถิ่น ๑๗
ประชา เตรีตน์
- พัฒนาการของคดีปกครองและศาลปกครอง ๕๔
สุธี อากาศฤกษ์

รายงานการวิจัย

- ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย: ๔๕
วิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัด
สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสและญี่ปุ่น
รองศาสตราจารย์ ดร.วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

สัมภาษณ์

- บทสัมภาษณ์ นายไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม ๓๓
“แนวคิดประชาคมตำบล”

เรื่องสั้น

- ต้นแบบ ๖๔
ธานินทร์ ลีอากาศ

เรื่องประจำ

- อุทาหรณ์ก่อนทำผิด ๗๑
เอกศักดิ์ ตริกรุณาสวัสดิ์
- กฎหมายระเบียบข้าราชการใหม่ ๗๗
ประนุญ สุวรรณภักดี
- เฉลยคำตอบเกมส์จตุรัสอักษร ๙๐

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศสวีเดน (LOCAL GOVERNMENT IN SWEDEN)

สมาน รังสียกฤษฎ์*



การปกครองตนในประเทศสวีเดนได้เริ่มต้นมาเป็นเวลานานแล้ว แต่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ได้เริ่มต้นมาเพียง ๑๐๐ กว่าปี โดยได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นฉบับแรก คือ กฎหมายการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ค.ศ. 1862 (LOCAL GOVERNMENT ORDINANCE OF 1862) ซึ่งได้แยกงานด้านศาสนา (CHURCH TASKS) และงานด้านพลเรือน (CIVIL TASKS) ในระดับท้องถิ่นออกจากกันโดยให้งานด้านศาสนาเป็นหน้า

ที่ของหน่วยงานทางศาสนา (PARISHES) ส่วนงานด้านพลเรือนให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาลเมือง (CITY) และเทศบาลชนบท (RURAL MUNICIPAL DISTRICT) สำหรับในระดับเขตก็จะมีหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น เรียกว่า "COUNTY COUNCIL"

กล่าวโดยสรุป การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศสวีเดนมี ๒ ระดับ คือ "MUNICIPALITY" เป็นหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นระดับเมืองและชนบท และ "COUNTY

* ที่ปรึกษาและกรรมการปฏิรูประบบราชการ

COUNCIL" เป็นหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น ระดับเขต ซึ่งจะขอเรียกรวมกันว่า "หน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น"

ตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นฉบับใหม่ (LOCAL GOVERNMENT ACT 1991) ได้กำหนดบทบาทของหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นทั้ง ๒ ระดับไว้อย่างชัดเจน ส่วนในด้านศาสนา (CHURCH OF SWEDEN) ก็มีหน่วยงานในท้องถิ่นเรียกว่า PARISH มีกิจกรรมตามที่กำหนดไว้ในกฎของสงฆ์ (ECCLESIASTIC LAW 1991)

การปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

โดยที่ประเทศสวีเดนมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบ "รัฐสวัสดิการ" (WELFARE STATE) การบริหารราชการจึงมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอย่างรุนแรง (STRONG CENTRAL GOVERNMENT) ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เกิดความมั่นใจในการจัดสรรผลประโยชน์และบริการที่จำเป็นให้กับประชาชนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน

เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองประเทศดังกล่าว การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจึงดำเนินการในลักษณะของรัฐสวัสดิการด้วย กล่าวคือ ทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในการให้บริการประชาชนสำหรับบริการทางสังคมที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้แก่หน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับ

เขตและระดับเมืองและชนบท เช่น การดูแลสุขภาพ การดูแลเด็ก ผู้สูงอายุ การศึกษา เป็นต้น โดยรัฐบาลกลางจะมีบทบาทในการพัฒนาและกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐบาลกลางที่เข้าไปดำเนินการในท้องถิ่นด้วย

ต่อมาตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1862 ได้รับประกันความเป็นอิสระของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ซึ่งในขณะนั้นมี 2,500 MUNICIPALITIES และ 20 COUNTY COUNCILS) และได้ให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในโครงการต่างๆ เช่น บริการ ทางสังคม การศึกษา การดูแลสุขภาพ เป็นต้น

สำหรับการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น อาจแยกพิจารณาออกเป็น ๓ สมัย (ERA) โดยจะนำเสนอโดยสรุป ดังนี้

ในสมัยแรก ได้เน้นเรื่อง การปรับเปลี่ยนโครงสร้างเพื่อเพิ่มความสามารถในการจัดการ (STRUCTURAL CHANGE TO STRENGTHEN MANAGEMENT CAPACITY) เป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ทั้งนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากความพยายามของรัฐบาลที่

จะรวมและลดจำนวนหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นลง ซึ่งได้ลดจาก ๒,๔๙๘ หน่วยในปี ค.ศ. 1951 เป็น ๑,๐๓๗ หน่วยในปี ค.ศ. 1952 และเป็น ๒๘๐ หน่วยในปี ค.ศ. 1974

ความสำเร็จอันยิ่งใหญ่ของประเทศสวีเดนในเรื่องนี้มีผลทำให้ประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรปได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้มีจำนวนน้อยลง แต่มีขนาดใหญ่ขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้แต่ละหน่วยงานมีความสามารถในการจัดการกับบริการทางสังคมที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้หน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยที่สวัสดิการต่าง ๆ ที่รัฐบาลกลางจะจัดให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น รัฐบาลกลางจะเป็นเพียงผู้กำหนดนโยบาย ส่วนการดำเนินการจะให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มความสามารถในการจัดการของหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจมาให้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

จากผลของการรวมหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นให้มีจำนวนน้อยลงแต่มีขนาดใหญ่ขึ้นนั้น มีผลทำให้หน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีฐานะทางการเงินและมีทรัพยากรในการบริหารเพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจาก

มีประชากรเพิ่มขึ้น มีผลทำให้จำนวนสมาชิกที่มาจากเลือกตั้งลดลงจาก ๒๐๐,๐๐๐ คน ในปี ค.ศ. 1951 เหลือ ๕๐,๐๐๐ คน ในปี ค.ศ. 1974 และมีผลทำให้สามารถเพิ่มกิจกรรมและค่าใช้จ่ายของหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น ตลอดจนมีการบริหารงานโดยนักบริหารมืออาชีพ (PROFESSIONAL) แทนการบริหารโดยบุคคลธรรมดา (LAY PEOPLE) มากขึ้น

การเพิ่มความสามารถในการจัดการซึ่งเป็นการเริ่มต้นของสมัยการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศสวีเดนนั้น ประสบผลสำเร็จระดับหนึ่ง แต่ก็ยังมีอีกหลายเรื่องที่จะต้องดำเนินการปฏิรูปต่อไป

การปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในสมัยที่ ๒ ได้แก่ เรื่องการส่งเสริมประชาธิปไตยท้องถิ่น (ENHANCING LOCAL DEMOCRACY) เป็นการสืบเนื่องมาจากการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการบริหารงานโดยนักบริหารมืออาชีพมากขึ้น จึงได้มีการพิจารณาดกเถียงกันในการที่จะกระจายอำนาจในการบริหารให้กับหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นให้มีอิสระมากขึ้น ซึ่งในที่สุดก็ได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นฉบับใหม่ คือ พระราชบัญญัติการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ค.ศ. 1976 (LOCAL GOVERNMENT ACT 1976) ตามพระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดให้พนักงาน

เมืองมีอำนาจเหนือกว่าข้าราชการประจำ และจัดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสาขาต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนคณะกรรมการของเจ้าหน้าที่ประจำ ตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นมากขึ้นทั้งในกิจกรรมด้านสังคม วัฒนธรรม และนันทนาการ แต่อาจกล่าวโดยสรุปว่า การปฏิรูปในเรื่องนี้ ยังไม่ได้ผลสมบูรณ์เต็มที่ จะต้องดำเนินการปฏิรูปต่อไป

สำหรับการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในสมัยที่ ๓ ได้เน้นในเรื่อง เกี่ยวกับการจัดการ (MANAGERIALISM) เนื่องจากรัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจให้กับหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ซึ่งก็มีหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นหลายหน่วยสามารถดำเนินการในกิจกรรมที่เป็นบริการสำคัญ ๆ ได้ เช่น การดูแลเด็ก บริการด้านสุขภาพ การศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น แต่ปรากฏว่า ประชาชนจะต้องเสียภาษีท้องถิ่นสูงถึง ๑ ใน ๓ ของรายได้โดยเฉลี่ย

จากสาเหตุของภาวะภาษีที่ประชาชนต้องจ่ายสูง ทำให้เกิดกระแสกดดันที่จะให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินการให้บริการ และนำไปสู่แนวคิดเกี่ยวกับการผู้บริโภครวมและการแข่งขันกันในตลาด จึงได้มีการเสาะหาวิธีการจัดการรูปแบบใหม่ ๆ โดยเน้นการลดกฎระเบียบของหน่วยงานการ

บริหารส่วนท้องถิ่นที่มีมากเกินไป และการที่หน่วยงานบริหารงานส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐบาลกลางก็มีมากจนเกินความจำเป็น ในที่สุดจึงได้ออกพระราชบัญญัติการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นฉบับใหม่ (LOCAL GOVERNMENT ACT 1991) ได้ให้อำนาจกับหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดโครงสร้างองค์การและดำเนินกิจการของตนเองได้ แต่ความมีอิสระดังกล่าว ย่อมเป็นที่เข้าใจว่า หน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องประสบกับความยุ่งยากทางการเงิน โดยรัฐบาลกลางจะลด จำนวนเงินที่จัดสรรให้ (GRANT) ลง ในขณะที่เดียวกันก็กดดันให้เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการโดยรัฐบาลกลางจะลดจำนวนเงินที่จะจัดสรรให้กับหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นลงเรื่อย ๆ

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าว จึงจำเป็นต้องปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยเน้นการบริหารงานโดยนักบริหารมืออาชีพ และให้นำเทคนิคการบริหารงานใหม่ ๆ มาปรับใช้

การให้ภาคเอกชนรับงานบางอย่างไปดำเนินงาน (PRIVATIZATION) ก็เป็นอีกข้อเสนอหนึ่งในการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในสมัยนี้ เช่น การจ้างเหมาให้ภาคเอกชนรับไปดำเนินการแทน การจัดตั้งบริษัทเพื่อดำเนินการงานบางประเภท เป็นต้น โดยหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำกับดูแล

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศสวีเดน แบ่งออกเป็น ๒ ระดับ (TWO LEVELS OR TWO-TIER) คือ ระดับเมืองและชนบท ซึ่งเรียกว่า "MUNICIPALITY" และระดับเขต ซึ่งเรียกว่า "COUNTY COUNCIL" โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. หน้าที่และความรับผิดชอบ

ในประเทศสวีเดน บริการต่าง ๆ ของรัฐ จะดำเนินการโดยหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับ MUNICIPALITY และระดับ COUNTY COUNCIL เป็นส่วนใหญ่ โดยจะมีการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้

๑.๑ MUNICIPALITY ในปัจจุบันมีทั้งหมด 280 MUNICIPALITY และแต่ละ MUNICIPALITY จะมี MUNICIPAL COUNCIL ซึ่งเลือกตั้งมาจากประชาชนในแต่ละเขต มีหน้าที่รับผิดชอบ ดังนี้

(๑) การศึกษา (ระดับต่ำกว่ามหาวิทยาลัย)

(๒) การบริการทางสังคมต่าง ๆ (การดูแลเด็ก การดูแลผู้สูงอายุ การช่วยเหลือด้านการเงินและอื่นๆ แก่ผู้ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ นันทนาการ และการพักผ่อน ฯลฯ)

(๓) การผังเมือง การก่อสร้างและบำรุงรักษาสาธารณสมบัติ (ถนนและสาธารณสมบัติอื่น ๆ)

(๔) การให้บริการทางเทคนิคต่าง ๆ

(น้ำประปา และระบบการกำจัดของเสีย การเก็บขยะ การทำความสะอาดถนน ฯลฯ)

(๕) การป้องกันและช่วยเหลือเมื่อมีเหตุฉุกเฉิน รวมทั้งการป้องกันภัยพลเรือน

(๖) การดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อม

(๗) การขนส่งสาธารณะ (ร่วมกับ COUNTY COUNCIL)

ในปัจจุบัน MUNICIPALITY ที่มีขนาดใหญ่ที่สุด มีเจ้าหน้าที่ประมาณ ๕๖,๗๐๐ คน

๑.๒ COUNTY COUNCIL มีขอบเขตของพื้นที่ที่รับผิดชอบเช่นเดียวกับ COUNTY ADMINISTRATION ซึ่งเป็นหน่วยงานของการบริหารราชการส่วนกลางหรือรัฐบาลกลาง ปัจจุบันมีทั้งหมด 24 COUNTY โดยจะมีองค์การบริหารงานเรียกว่า COUNTY COUNCIL ซึ่งเลือกตั้งจากประชาชนในเขตนั้น ๆ มีหน้าที่รับผิดชอบงานให้บริการที่ต้องอาศัยประชาชนจำนวนมากเป็นพื้นฐาน เช่น การบริการด้านสาธารณสุข (ในสวีเดน COUNTY COUNCIL จะเป็นเจ้าของโรงพยาบาลทั้งหมด ยกเว้นในเมืองหลวงและเมืองใหญ่ ๆ อีก ๓ เมือง) การทันตกรรม การศึกษาบางประเภท การอาชีวศึกษา เป็นต้น

เจ้าหน้าที่ของ COUNTY COUNCIL ส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าหน้าที่สาธารณสุข และ COUNTY COUNCIL ที่มีขนาดใหญ่ที่สุด จะมีเจ้าหน้าที่ทั้งหมดถึง ๖๖,๐๐๐ คน

๒. โครงสร้างขององค์กรและการบริหาร

หลักการพื้นฐานของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศสวีเดน ก็คือการกำกับดูแลโดยผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง (ELECTED REPRESENTATIVE) ปัจจุบันมีประมาณ ๕๐,๐๐๐ ตำแหน่ง ทั้งในระดับ MUNICIPALITY และระดับ COUNTY COUNCIL ซึ่งจะมาจากการเลือกตั้งทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ผู้แทนแต่ละคนจะดำรงตำแหน่งโดยเฉลี่ย ๑.๕ ตำแหน่ง

ในแต่ละ MUNICIPALITY จะมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งการเรียกว่า MUNICIPAL COUNCIL สำหรับในระดับเขตก็คือ COUNTY COUNCIL ทั้งสมาชิกสามัญและสมาชิกผู้ช่วย (REGULAR AND DEPUTY MEMBER) ขององค์กรดังกล่าวมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในการเลือกตั้งทั่วไปคราวละ ๓ ปี พร้อม ๆ กับการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาระดับชาติ อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1994 ทางรัฐสภาจะขยายเวลาออกไปเป็นคราวละ ๔ ปี การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ก็จะขยายออกไปเป็น ๔ ปีด้วย

การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะใช้วิธีการเลือกจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง (PARTY LIST) มากกว่าจะเลือกผู้สมัครเป็นรายบุคคล ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1994 จะมีการทดลองวิธีการเลือกตั้งแบบใหม่ใน 7 MUNICIPALITY ซึ่งรวมถึงการเลือกผู้สมัครเป็นรายบุคคลด้วย

ประชาชนชาวสวีเดนที่ได้ลงทะเบียนเป็นผู้อยู่อาศัยในเขต MUNICIPALITY หรือ COUNTY COUNCIL ได้ และมีอายุ ๑๘ ปี ในวันเลือกตั้ง มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคน สำหรับชาวต่างชาตินั้น ก็มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเช่นกัน หากผู้นั้นได้เข้ามาอยู่ในประเทศสวีเดนเป็นเวลา ๓ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ก่อนวันเลือกตั้ง ๓ ปี และใครก็ตามที่มีคุณสมบัติครบถ้วนในการออกเสียงเลือกตั้ง ก็จะมีสิทธิที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสามัญและสมาชิกผู้ช่วยของ MUNICIPAL COUNCIL หรือ COUNTY COUNCIL ได้ด้วย

MUNICIPAL COUNCIL และ COUNTY COUNCIL จะเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เป็นหลักการทุกเรื่องในเขตของตน กำหนดเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงาน สำหรับหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นผู้พิจารณาตัดสินใจว่าจะมีคณะกรรมการอะไรบ้าง รวมทั้งโครงสร้างและวิธีการปฏิบัติงาน กำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีรายได้ท้องถิ่น และเรื่องการเงินที่สำคัญอื่น ๆ ตลอดจนอัตราค่าธรรมเนียมที่จะจัดเก็บสำหรับบริการต่าง ๆ ด้วย

๒.๑ คณะกรรมการบริหาร ตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้ว่า งานของคณะกรรมการบริหาร (EXECUTIVE COMMITTEE) ได้แก่การ

กำกับดูแลการบริหารกิจการของ MUNICIPALITY และติดตามข่าวสารเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ของ MUNICIPALITY ทั้งหมด เช่น กิจกรรมของคณะกรรมการพิเศษต่าง ๆ (SPECIALIZED MUNICIPAL COMMITTEES) เป็นต้น

คณะกรรมการบริหารจะติดตามและกำกับอย่างใกล้ชิดเกี่ยวกับเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อความเจริญเติบโต และสถานภาพทางการเงินของหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ร่างงบประมาณรวมทั้งอาจเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมบางอย่างที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิเศษ เช่น การให้บริการฉุกเฉิน การจัดการทรัพย์สิน เป็นต้น คณะกรรมการบริหารยังกำกับดูแลการดำเนินงานของ MUNICIPALITY ซึ่งดำเนินการในรูปของบริษัท การตัดสินใจของ MUNICIPAL COUNCIL เกือบทั้งหมดจะจัดเตรียมโดยคณะกรรมการบริหาร

ในระดับ COUNTY COUNCIL ก็จะมีคณะกรรมการบริหาร และมีหน้าที่เช่นเดียวกันกับระดับ MUNICIPALITY

คณะกรรมการบริหาร จะได้รับเลือกตั้งจาก MUNICIPAL COUNCIL หรือ COUNTY COUNCIL แล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นเลือกตั้งโดยอ้อม จะมีสมาชิกประมาณ ๑๑-๑๗ คน

๒.๒ คณะกรรมการพิเศษ พระราชบัญญัติการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

อนุญาตให้หน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นกำหนดโครงสร้างองค์การของตนเอง แต่เดิมนั้น ได้เคยกำหนดให้หน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นมีคณะกรรมการพิเศษแยกออกจากกัน ในแต่ละด้าน เช่น ด้านการศึกษา ด้านการบริการทางสังคม ด้านการวางแผนและอาคารสถานที่ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านป้องกันสุขภาพ เป็นต้น แต่ในปัจจุบัน หน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้พิจารณาเองว่า ควรจะมีคณะกรรมการพิเศษกี่คณะ ด้านใดบ้าง และควรจะให้รับผิดชอบงานอะไรบ้าง

MUNICIPALITY บางแห่งจึงได้รวมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการหลายคณะเข้าด้วยกัน แต่ก็มีหลายแห่งได้แยกการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบางคณะออกเป็นหลาย ๆ คณะ ตัวอย่างเช่น มีหลายแห่งได้แยกการปฏิบัติการด้านบริการทางสังคมออกเป็น ๓ คณะ คือ คณะกรรมการสวัสดิการเด็กและเยาวชน ซึ่งได้รวมด้านการศึกษาเข้าไว้ด้วย คณะกรรมการผู้สูงอายุ และคณะกรรมการบริการพิเศษสำหรับบุคคลและครอบครัว แต่ก็มีบางแห่งได้รวมการปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมกับการป้องกันสุขภาพ และรวมด้านอาคารสถานที่เข้าไปอยู่กับการวางแผนและสิ่งแวดล้อม เป็นคณะกรรมการอาคารสถานที่วางแผนและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

นอกจากนั้นยังมีรูปแบบการจัดองค์การ (ORGANIZATION MODEL) ซึ่งเป็นที่นิยมกัน

อย่างกว้างขวางของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง คือ รูปแบบของ “ผู้ซื้อและผู้จัดหา” (PURCHASER/PROVIDER) โดยได้มีการนำปรับใช้ใน 40 MUNICIPALITY และในบาง COUNTY COUNCIL สำหรับที่มาของแนวความคิดการจัดองค์การรูปแบบนี้ก็คือ การแนะนำกลไกการตลาด โดยการนำกิจกรรมของภาครัฐเข้าไปสู่การแข่งขันในตลาดให้มากขึ้น ยิ่งกว่านั้นก็เพื่อแยกให้เห็นความแตกต่างระหว่างบทบาทของเจ้าหน้าที่ที่มาจาก การเลือกตั้งกับเจ้าหน้าที่ประจำของหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ที่มาจาก การเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนในพื้นที่จะเป็นผู้เลือกซื้อบริการจากหน่วยงานภาครัฐหรือจากผู้รับจ้างเหมาของภาคเอกชนก็ได้ ส่วนเจ้าหน้าที่ประจำจะเป็นผู้รับผิดชอบในการผลิตบริการ เช่น การบริหารงานประจำวัน (DAY-TO-DAY PUBLIC ADMINISTRATION) เป็นต้น

คณะกรรมการของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหมด จะทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นหลักการว่า การปฏิบัติการในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และแนวทางที่ได้รับการอนุมัติจาก COUNCIL และกฎระเบียบพิเศษสำหรับการปฏิบัติการในเรื่องต่าง ๆ ด้วย

(๒) วินิจฉัยสั่งการในเรื่องที่ COUNCIL มอบอำนาจให้คณะกรรมการต่าง ๆ ดังกล่าว

รับไปดำเนินการ

นอกจากนั้น คณะกรรมการยังจะได้จัดเตรียมเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้ COUNCIL วินิจฉัยสั่งการแล้วปฏิบัติการตามที่ COUNCIL ได้ตัดสินใจ

สมาชิกของคณะกรรมการทั้งหมดจะได้รับเลือกตั้งจาก COUNCIL ซึ่งโดยปกติจะเป็นไปตามสัดส่วนของที่นั่งสมาชิกของพรรคการเมืองในแต่ละ COUNCIL อย่างไรก็ตาม หน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นบางแห่ง ได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการปฏิบัติการวิชาชีพ” (PROFESSIONAL OPERATING BOARDS) ซึ่งสมาชิกของคณะกรรมการจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองแต่อย่างใด

๓. การออกเสียงลงประชามติในท้องถิ่น

ในขั้นการเตรียมเพื่อดำเนินการในเรื่องใด COUNCIL อาจชักชวนให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ของตนออกความเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ระบุไว้โดยวิธีการออกเสียงลงประชามติ (REFERENDUM) การสำรวจความคิดเห็นของประชาชน (PUBLIC OPINION SURVEY) หรือโดยวิธีการอื่นในทำนองเดียวกัน

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา COUNCIL ต่าง ๆ ได้นำวิธีการออกเสียงลงประชามติมาใช้แล้ว ๒๐ กรณี ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่ของ MUNICIPALITY รัฐบาลกลางได้มีการเสนอกฎหมายเพื่อให้ COUNCIL

ต่าง ๆ ใช้วิธีการออกเสียงลงประชามติ มากขึ้น โดยอาจรวมรูปแบบของการให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอความเห็น (POPULAR INITIATIVE) โดยจะกำหนดจำนวนร้อยละของประชาชนที่จะมีสิทธิริเริ่มเสนอความเห็นต่าง ๆ ได้

๔. ฐานะทางการเงินของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ในปี ค.ศ. 1991 ค่าใช้จ่ายของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นร้อยละ ๒๕ ของรายได้ของประเทศ (GDP) ซึ่งลดลงจากปีก่อน ๆ ร้อยละ ๒.๖

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วในระหว่างปี ค.ศ. 1960-1970 ความเจริญเติบโตได้ชะลอลงในปลายปี ค.ศ. 1980 ในระหว่างปี ค.ศ. 1990-1992 หน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ ๐.๘ ต่อปี แต่ในปี ค.ศ. 1993 ได้ลดลงมา

การศึกษา (EDUCATION) เป็นงานปฏิบัติการที่ใหญ่ที่สุดของ MUNICIPALITY โดยมีค่าใช้จ่ายถึงร้อยละ ๒๔ ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด รองลงมาได้แก่การดูแลเด็ก (ร้อยละ ๑๒) การดูแลผู้สูงอายุ (ร้อยละ ๑๐) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 MUNICIPALITY ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการดูแลผู้สูงอายุ และบุคคลที่มีความจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือเพิ่ม

มากขึ้น จึงได้มีการโอนเงินมาจาก COUNTY COUNCIL เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในเรื่องนี้ การรักษายาบาล (HEALTH CARE) เป็นงานปฏิบัติการที่สำคัญที่สุดของ COUNTY COUNCIL โดยมีค่าใช้จ่ายถึงร้อยละ ๗๒ ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด ทั้งนี้ตามภาพที่ ๑ และภาพที่ ๒

สำหรับรายได้ของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ภาษีท้องถิ่นเป็นแหล่งรายได้ทางตรงที่สำคัญที่สุดของ MUNICIPALITY และ COUNTY COUNCIL ในปัจจุบันภาษีท้องถิ่นเก็บจากเงินเดือนและเงินบำนาญจากผลกำไรของบริษัท จากครอบครัวซึ่งเก็บจากเงินทุนและอสังหาริมทรัพย์บางประเภท

หน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ได้เอง เว้นแต่ในปี ค.ศ. 1991 1992 และ 1993 รัฐสภาได้ห้ามเพิ่มอัตราภาษี

ในปี ค.ศ. 1994 ภาษีท้องถิ่นที่ MUNICIPALITY และ COUNTY COUNCIL จัดเก็บได้รวมกันสูงสุดร้อยละ ๓๓.๔๗ ของภาษีที่จัดเก็บได้ทั้งหมด และจัดเก็บได้ต่ำสุด ร้อยละ ๒๖.๔๗ โดยเฉลี่ยจัดเก็บได้ ร้อยละ ๓๑.๐๕

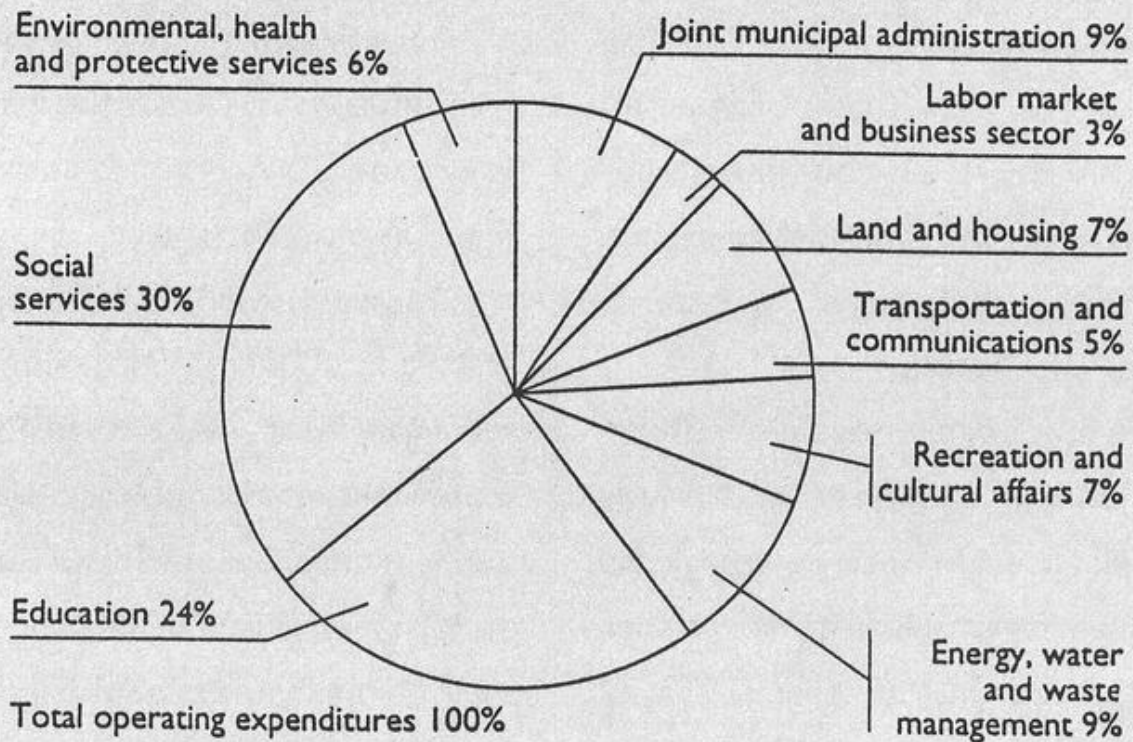
การจัดสรรเงินให้เป็นเงินก้อน (BLOCK GRANT) และการจัดสรรเงินให้เพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ (SPECIAL-PURPOSE GRANT) จากรัฐบาลกลาง ก็เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญอีกทางหนึ่งของหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการจัดสรรเงินให้เป็นเงินก้อน ก็เพื่อเติมช่องว่างระหว่างภาษีที่เก็บได้กับงบประมาณค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นที่จะใช้ในการให้บริการประชาชนในด้านต่าง ๆ ส่วนการจัดสรรเงินให้เพื่อวัตถุประสงค์พิเศษนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นการจัดสรรเงินให้กับระบบการศึกษา การดูแลเด็ก การดูแลผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1993 ร้อยละ ๗๕ ของเงินที่รัฐบาลกลางจะ

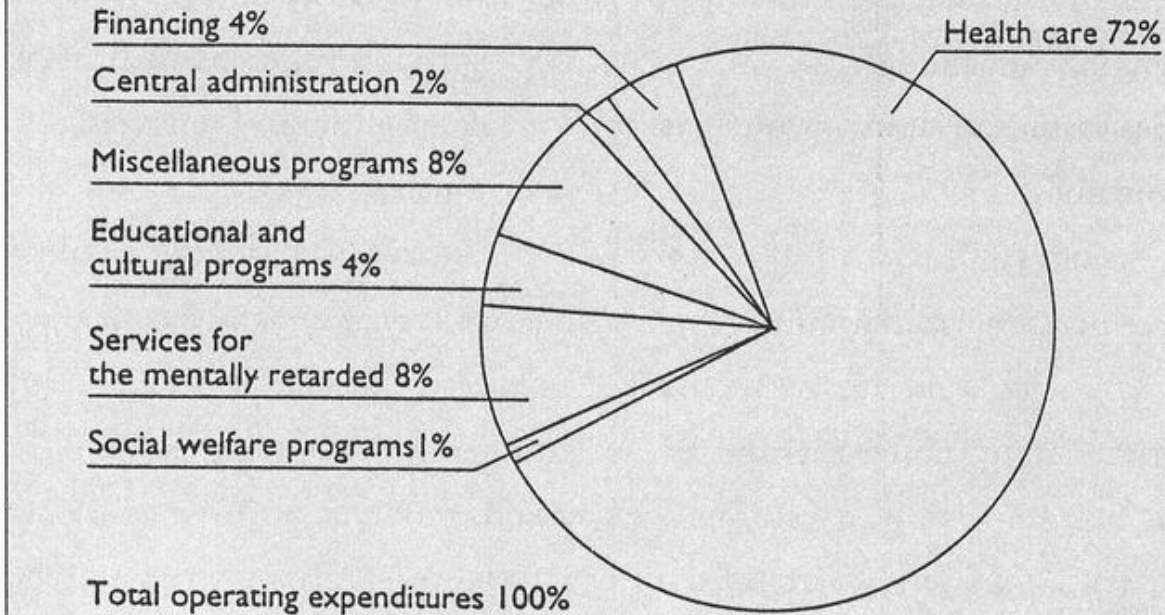
จัดสรรให้กับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จะจัดสรรเงินเป็นเงินก้อน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้หน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการใช้จ่ายเงินมากขึ้น

รายได้ของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่นับว่า มีสัดส่วนที่สำคัญอีกทางหนึ่ง คือ ร้อยละ ๑๕ ได้มาจากค่าธรรมเนียมการใช้พลังงาน (ไฟฟ้า แก๊ส เครื่องทำความร้อน) การขนส่งมวลชนและอื่น ๆ

ภาพที่ ๑ Municipal operating expenditures by fields, 1990



ภาพที่ ๒ County council operating expenditures by fields, 1990



สำหรับ COUNTY COUNCIL รายได้ที่น่าจะนับว่า มีสัดส่วนที่สำคัญอีกทางหนึ่ง ก็คือ เงินชดเชยจากสำนักงานประกันสังคมที่จ่ายคืนให้กับโรงพยาบาล และศูนย์สุขภาพต่าง ๆ

๕. พนักงานของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ในปี ค.ศ. 1993 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีพนักงานทั้งสิ้น ๑.๑ ล้านคน ซึ่งเท่ากับร้อยละ ๒๘ ของการจ้างงานทั้งหมดของประเทศ ในขณะที่ในปีเดียวกันรัฐบาลกลางจะจ้างงานเท่ากับร้อยละ ๕ ของการจ้างงานทั้งหมดเท่านั้น

MUNICIPALITY หรือ COUNTY COUNCIL

จะเป็นนายจ้างที่ใหญ่ที่สุดในแต่ละเขตพื้นที่ ในปี ค.ศ. 1993 จำนวนร้อยละ ๕๕ ของพนักงานของ MUNICIPALITY ปฏิบัติงานในด้านการบริการทางสังคม รวมทั้งการดูแลเด็ก และผู้สูงอายุ จำนวนร้อยละ ๒๒ ปฏิบัติงานในด้านการศึกษา พนักงานของ MUNICIPALITY จำนวนร้อยละ ๗๙ เป็นผู้หญิง และในจำนวนนี้ ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ปฏิบัติงานบางเวลา (PART-TIME) ส่วนพนักงานของ COUNTY COUNCIL จำนวนร้อยละ ๘๒ ก็เป็นผู้หญิง และส่วนใหญ่จะเป็นพนักงานด้านสุขภาพ

โดยในระบบการบริหารงานบุคคลของประเทศสวีเดน ไม่มีองค์การกลางบริหารงานบุคคลทั้งในระดับรัฐบาลกลางและระดับ

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การจ้างพนักงานของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการทำสัญญาจ้างกับหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยมีสหภาพแรงงานเป็นผู้เจรจาต่อรอง

๖. ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น

ภายหลังจากที่ได้มีการปฏิรูปเขตพื้นที่ของหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นในปี ค.ศ. 1952-1974 ดังได้กล่าวมาแล้ว ความจำเป็นในการร่วมมือระหว่างกันได้ลดลงไป อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 1990 ความจำเป็นในการร่วมมือระหว่างกันได้เพิ่มขึ้นมาอีก ยกตัวอย่างเช่น MUNICIPALITY หนึ่ง อาจมีความจำเป็นที่จะต้องใช้น้ำประปาหรือโรงกำจัดขยะของอีก MUNICIPALITY หนึ่ง ในกรณีเช่นนี้ MUNICIPALITY ซึ่งเป็นผู้ซื้อบริการจะมีอำนาจจำกัดในการเจรจาต่อรอง ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยดี ความร่วมมือระหว่างกันจึงเป็นวิธีการที่ใช้กันโดยทั่วไป ในบางกรณี อาจจำเป็นต้องมีการจัดตั้งเป็นสหพันธ์ (LOCAL GOVERNMENT FEDERATION) เป็นรูปแบบของการร่วมมือที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย หรือจัดตั้งเป็นรูปบริษัทจำกัด (LIMITED COMPANY) หรือมูลนิธิ (FOUNDATION) โดยการร่วมทุนกันในการดำเนินงาน และอาจมี COUNTY COUNCIL เข้ามาร่วมทุนด้วยก็ได้

๗. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจะเห็นได้จากการร่วมมือกันอย่างต่อเนื่องในหลายด้าน และหลายรูปแบบ โดยมีการแบ่งงานระหว่างกันอย่างชัดเจน

การที่รัฐบาลกลาง ได้วางแผนการพัฒนาทางกายภาพในระดับชาติและระดับเขต ซึ่งมีผลทำให้รัฐบาลกลางเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการวางแผนทางสังคมเพิ่มขึ้น แต่ก็ได้ทำให้แผนการปฏิบัติงานและความรับผิดชอบของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นถูกลดลงแต่อย่างใด

นอกจากนี้ รัฐบาลกลางได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานและกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยการออกกฎและระเบียบ และโดยการติดตามตรวจสอบการออกกฎระเบียบพิเศษเกี่ยวกับการศึกษา การบริการทางสังคม การวางแผนและอาคารสถานที่ ฯลฯ ก็เป็นการกำกับดูแลของรัฐบาลกลางอีกรูปแบบหนึ่ง เนื่องจากได้มีการกำหนดรายละเอียดว่าหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นควรจะต้องจัดการโครงการต่าง ๆ เหล่านี้ได้อย่างไร

วิธีการที่รัฐบาลกลางกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งก็คือ การให้ประชาชนแต่ละคนสามารถร้องเรียนเกี่ยวกับการตัดสินใจดำเนินการใด ๆ ของ

หน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นได้และอาจมีการนำเรื่องดังกล่าวไปพิจารณาในศาลปกครองของรัฐบาลกลาง (STATE ADMINISTRATIVE COURT) ก็ได้ การตัดสินใจในบางเรื่องของหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นอาจร้องเรียนไปยังหน่วยงานบริหารของรัฐบาลแทนก็ได้

บทสรุป

จากการศึกษาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศสวีเดนดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ ดังนี้

(๑) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของการปกครองตนเองในประเทศสวีเดนได้เริ่มมีมานานแล้ว แต่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้เริ่มต้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1862 ซึ่งได้แยกงานด้านศาสนาและงานด้านพลเรือนในระดับท้องถิ่นออกจากกัน โดยให้งานด้านศาสนาเป็นหน้าที่ของหน่วยงานทางศาสนา ส่วนงานด้านพลเรือนให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น

(๒) รูปแบบของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศสวีเดนในปัจจุบัน มี ๒ ระดับ คือ MUNICIPALITY ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นระดับเมืองและชนบท (๒๘๐) และ COUNTY COUNCIL ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นระดับเขต (๒๔) โดยจะรับผิดชอบงานการให้บริการด้าน

สาธารณสุขเป็นหลัก เพราะเป็นบริการที่ต้องอาศัยประชาชนจำนวนมากเป็นฐาน จึงจะทำให้การให้บริการมีประสิทธิภาพและประหยัด

(๓) โดยที่ประเทศสวีเดนมีการปกครองประเทศแบบ “รัฐสวัสดิการ” (WELFARE STATE) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจึงมีลักษณะเป็น “ท้องถิ่นสวัสดิการ” ไปด้วย กล่าวคือ จะทำหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการทางสังคมที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจมาให้ และให้บริการในเรื่องอื่น ๆ ที่หน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งริเริ่มดำเนินการเอง จึงอาจกล่าวได้ว่า “บริการของรัฐเกือบทั้งหมด ดำเนินการโดยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

(๔) โครงสร้างการบริหารงานของหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นจะใช้รูปแบบของคณะกรรมการหลายระดับ ได้แก่

- MUNICIPAL COUNCIL และ COUNTY COUNCIL เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจสูงสุดในการวินิจฉัยสั่งการกิจการสำคัญ ๆ ที่เป็นหลักการของหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นทุกเรื่อง

- EXECUTIVE COMMITTEE เป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น ตลอดจนติดตามข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินกิจการต่าง ๆ ด้วย

- SPECIALIZED COMMITTEE เป็น คณะกรรมการที่รับผิดชอบในการดำเนินการ ในด้านต่าง ๆ ตามที่หน่วยงานบริหารส่วน ท้องถิ่นแต่ละแห่งจะเป็นผู้กำหนด เช่น คณะ กรรมการด้านการศึกษา คณะกรรมการด้าน สวัสดิการเด็กและเยาวชน คณะกรรมการ ด้านการดูแลผู้สูงอายุ คณะกรรมการด้าน การวางแผนและอาคารสถานที่ คณะกรรม การด้านสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการด้านการ ป้องกันสุขภาพ เป็นต้น

(๕) การปรับเปลี่ยนโครงสร้างเพื่อเพิ่ม ความสามารถในการจัดการ โดยการรวมและ ลดจำนวนหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น จาก ๒,๕๐๐ หน่วยในปี ค.ศ. 1951 เป็น ๒๘๐ หน่วยในปี ค.ศ. 1974 อันถือได้ว่าเป็นความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่ ทำให้ประเทศต่าง ๆ ในภาค พื้นยุโรปได้นำไปเป็นแบบอย่างในการปรับ เปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น ให้ "มีจำนวนน้อยลงแต่มีขนาดใหญ่" เพื่อ แก้ปัญหาการมีหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น จำนวนมาก

(๖) การปรับปรุงประสิทธิภาพในการ ให้บริการของหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น โดยการนำบริการบางอย่างเข้าสู่การแข่งขัน ในตลาดหรือใช้กลไกการตลาด ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1991 จึงได้มีการประกาศเรื่อง "การให้ ภาคเอกชนรับงานของภาครัฐไปดำเนินการ"

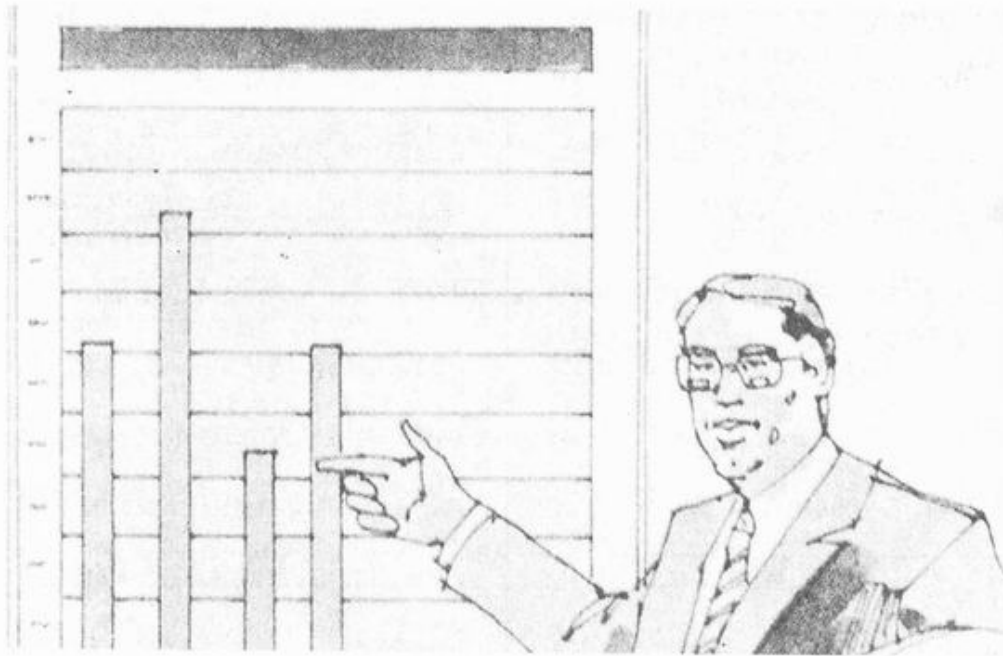
(PRIVATIZATION) เช่น การจ้างเหมาภาค เอกชนรับงานบริการบางอย่างไปดำเนินการ แทน การจัดตั้งบริษัทเพื่อดำเนินงานบาง ประเภท เป็นต้น เป็นนโยบายสำคัญของ รัฐบาล

(๗) การบริหารงานบุคคลของหน่วย งานบริหารส่วนท้องถิ่นในประเทศสวีเดน จะเน้นหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วย งานบริหารส่วนท้องถิ่นที่จะทำสัญญาจ้าง พนักงานเป็นราย ๆ ไป โดยมีสหภาพแรง งานที่แต่ละคนสังกัดจะเป็นผู้ช่วยเจรจาต่อรอง เกี่ยวกับเงื่อนไขในการจ้าง ทั้งนี้ เนื่องจาก ในประเทศสวีเดน ไม่มีองค์การกลางการ บริหารงานบุคคลทั้งในระดับรัฐบาลกลาง และระดับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

(๘) แหล่งที่มาของรายได้ของหน่วย งานการบริหารส่วนท้องถิ่นที่สำคัญที่สุดมา จากภาษีท้องถิ่น แต่ไม่เป็นการเพียงพอ ดังนั้น แหล่งรายได้ที่สำคัญอีกทางหนึ่งก็คือ เงินที่ รัฐบาลกลางจัดสรรให้ โดยจะจัดสรรให้เป็น เงินก้อน (BLOCK GRANT) และจัดสรรให้ เพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ (SPECIAL-PURPOSE GRANT) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1993 เป็นต้นไป รัฐบาล กลางจะจัดสรรให้เป็นเงินก้อนร้อยละ ๗๕ ของ เงินที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้ทั้งหมด ทั้งนี้ เพื่อ ให้หน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นมีความเป็น อิสระในการใช้จ่ายเงินมากขึ้น

ภาษีทรัพย์สิน: รายได้หลักของท้องถิ่น

ประวิทย์ เตร์ตัน*



ทศวรรษที่ผ่านมา กระแสความต้องการให้มีการกระจายอำนาจทางการปกครองเกิดขึ้นในประเทศไทยมาอย่างต่อเนื่อง จากประชาชนและฝ่ายการเมือง

ถ้าจะมีผู้ใดหรือองค์กรใด ท้วงติงว่าไม่ควรเร่งรัดกระจายอำนาจจนกว่าจะมีความพร้อมของแต่ละท้องถิ่น ก็จะถูกตราหน้าว่าเป็นไดโนเสาร์บ้าง เต่าพันปีบ้าง

ยิ่งถ้าผู้พูดเป็นคนของมหาชาติไทยก็จะถูก

ตราหน้าว่าหวังอำนาจจนวกเข้าไปด้วย

ในที่สุดก็ไม่สามารถทานกระแสได้ จึงเกิดการกระจายอำนาจให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. เกิดขึ้นทั่วประเทศ ชนิดมากที่สุดและรวดเร็วที่สุดในโลกก็ว่าได้

ทั้งนี้เพราะเป็นการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจากกฎหมายบังคับให้เป็น มิได้เกิดจากความพร้อมของท้องถิ่นที่พร้อมจะเป็น

* รองผู้ว่าราชการจังหวัดนราธิวาส

องค์ประกอบความพร้อมที่จะเป็นท้องถิ่นมีอะไรบ้าง

ประการแรกที่สุด ก็คือ ความพร้อมด้านฐานะการคลัง การจะยกท้องที่ใดให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นควรต้องมีรายได้มากพอสมควรให้อยู่ในฐานะที่จะพึ่งตนเองได้ และมีรายได้มากพอที่จะใช้จ่ายอย่างน้อยที่สุดในรายจ่ายประจำที่จะต้องจ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้างแก่บุคลากรในสำนักงาน

ประการที่สอง ความพร้อมด้านประชาคม การจะเป็นท้องถิ่นได้ประชาชนในชุมชนต้องมีความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างมีความรู้ความเข้าใจ คนในชุมชนให้ความสนใจที่จะควบคุมดูแลการดำเนินงาน เพื่อรักษาผล

ประโยชน์ของท้องถิ่นอย่างจริงจัง ที่สำคัญประชาชนต้องมีคุณภาพคือไม่สามารถถูกชักนำและชี้นำด้วยอิทธิพลใด ๆ ได้

ประการที่สาม ความพร้อมด้านการบริหารและการจัดการ หน่วยงานปกครองท้องถิ่น คณะผู้บริหาร ที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาจะต้องเป็นคณะบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารและจัดการกิจการของท้องถิ่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีขีดความสามารถในการออกระเบียบกฎหมายท้องถิ่นและรักษาบังคับใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้องไม่ผิดพลาด



วิเคราะห์ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลปัจจุบัน

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาจนถึงปัจจุบัน ทำให้เกิดหน่วยปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รวมทั้งสิ้น ๖,๓๙๗ ตำบล คงเหลือสภาตำบลที่ยังมิได้ยกฐานะ เพียง ๕๖๗ ตำบลเท่านั้น

จากจำนวน อบต. ที่มี ๖ พันกว่าหน่วย ได้มีการจัดชั้น อบต. แบ่งออกเป็น ๕ ชั้น โดยถือเกณฑ์รายได้เป็นหลัก จึงจำแนกชั้น อบต. ได้ดังนี้

อบต. ชั้น ๑	คือ อบต. ที่มีรายได้ ๒๐ ล้านบาทขึ้นไป	ปัจจุบันมี ๗๘ แห่ง
อบต. ชั้น ๒	คือ อบต. ที่มีรายได้ ๑๒-๒๐ ล้านบาท	ปัจจุบันมี ๖๕ แห่ง
อบต. ชั้น ๓	คือ อบต. ที่มีรายได้ ๖-๑๒ ล้านบาท	ปัจจุบันมี ๑๓๘ แห่ง
อบต. ชั้น ๔	คือ อบต. ที่มีรายได้ ๓-๖ ล้านบาท	ปัจจุบันมี ๒๙๘ แห่ง
อบต. ชั้น ๕	คือ อบต. ที่มีรายได้ไม่เกิน ๓ ล้านบาท	ปัจจุบันมี ๕,๗๘๘ แห่ง

จะเห็นได้ว่า อบต. ทั่วประเทศกว่า ๙๐% เป็น อบต. ชั้น ๕ ซึ่งมีรายได้น้อยมาก จากการประมาณการรายจ่ายประจำชั้นต่ำที่ อบต. จะต้องจ่ายมีดังนี้

๑. ค่าตอบแทนประธาน อบต. เดือนละ ๑,๕๐๐ บาท ๑ ปี	๑๘,๐๐๐ บาท
๒. ค่าตอบแทนประธานสภา อบต. เดือนละ ๑,๕๐๐ ปีละ	๑๘,๐๐๐ บาท
๓. เงินเดือนปลัด อบต. ระดับ ๓-๔ ปีละ	๗๒,๐๐๐-๘๐,๐๐๐ บาท
๔. เงินเดือนพนักงานการเงินและบัญชี ระดับ ๑-๒ ปีละ	๕๐,๐๐๐-๖๐,๐๐๐ บาท
๕. เงินเดือนช่างโยธา ระดับ ๒ ปีละ	๕๐,๐๐๐-๖๐,๐๐๐ บาท
๖. เงินเดือนเจ้าหน้าที่บริหารทั่วไป ระดับ ๑-๒ ปีละ	๕๐,๐๐๐-๖๐,๐๐๐ บาท
๗. ค่าตอบแทนสมาชิก อบต. เดือนละ ๕๐๐ บาท/คน ปีละ	๖,๐๐๐ บาท/คน
๘. เบี้ยประชุมสมาชิก อบต. ปีละ ๑๒ ครั้ง ครั้งละ ๒๐๐ บาท/คน ปีละ	๒,๔๐๐ บาท
ฯลฯ	

ยังไม่นับรายจ่ายประจำสำนักงานอื่น ๆ
อีก โดยสรุปรายจ่ายประจำของ อบต. ชั้น ๕
อย่างน้อยไม่ต่ำกว่า ๕ แสนบาทต่อปี

จากข้อมูลข้างต้นทำให้ อบต. ชั้น ๕
ส่วนใหญ่มีภาระรายจ่ายเป็นงบประจำมาก
จนเหลือเงินที่จะใช้เป็นพัฒนาหรืองบลงทุน
น้อย บางแห่งไม่เหลือเลยก็มี

การจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น

รายได้ของท้องถิ่นมีโครงสร้างภาษี
เหมือนกัน คือ ส่วนที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุง
ท้องที่ อากรฆ่าสัตว์ และส่วนที่รัฐจัดเก็บและ
จัดสรรให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา
ภาษีสรรพสามิต ภาษียรถยนต์และล้อเลื่อน
ในส่วนของเทศบาลจะมีภาษีการค้าเพิ่มขึ้นอีก
๑ ประเภท

ในปีงบประมาณ ๒๕๔๐ ภาษีที่รัฐเป็น
ผู้จัดเก็บและจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นทุกประเภท
คิดเป็นเงินทั้งสิ้นสามหมื่นหนึ่งพันเจ็ดร้อยล้าน
บาทเศษ (ยังไม่รวมภาษียรถยนต์และล้อเลื่อน
อีกประมาณ หนึ่งหมื่นล้านบาทเศษ)

ตารางที่ ๑
สถิติการจัดสรรเงินภาษีแก่ท้องถิ่นปีงบประมาณ ๒๕๔๐

(ล้านบาท)

ประเภทท้องถิ่น	จำนวน ท้องถิ่น	ภาษีสุรา	ภาษี สรรพสามิต	ภาษี มูลค่าเพิ่ม	ภาษีสรรพ กึ่ง เฉพาะ	ภาษี การค้า	รวม	ร้อยละ
กรุงเทพมหานคร	๑	๓๑๒.๕๑	๙๗๑.๔๐	๘๗๙.๙๕	๑,๗๓๕.๒๘	๑๓๐.๖๐	๑๑,๙๙๗.๗๔	๓๘
เทศบาล	๑๔๖	๓๐๗.๓๕	๙๕๕.๓๙	๔,๐๘๕.๒๒	๘๐๖.๐๗	๖๐.๖๗	๖,๒๑๔.๗๐	๒๐
เมืองพัทยา**	๑	๓.๖๒	๑๑.๒๕	๗.๔๑	-	-	๒๒.๒๘	๐
สุขาภิบาล	๙๘๔	๔๓๙.๘๒	๑,๓๖๗.๑๔	๗๙๖.๑๘	๑๕๖.๖๔	๑๑.๗๙	๒,๗๗๑.๕๗	๙
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	๗๕	๔๔๑.๔๖	๑,๓๔๑.๕๑	๙๘๓.๙๑	๑๙๔.๑๔	๑๔.๖๑	๒,๙๗๕.๖๓	๙
อบต.*	๖,๓๙๗	๑,๘๙๑.๑๖	๕,๙๐๙.๐๘	-	-	-	๗,๘๐๐.๒๔	๒๕
รวม	๗,๖๐๔	๓,๑๙๕.๙๒	๑๐,๕๕๕.๗๗	๑๔,๖๗๐.๖๗	๒,๘๙๒.๑๓	๒๑๗.๖๗	๓๑,๗๗๒.๑๖	๑๐๐

หมายเหตุ

- ** เมืองพัทยาได้รับภาษีมูลค่าเพิ่มธุรกิจเฉพาะ และภาษีการค้าโดยตรง
- * ยังไม่ได้รับเงินจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพกึ่งเฉพาะ และภาษีการค้า เนื่องจากภาระแก้ไขกฎกระทรวง

หากจะดูฐานะการคลังของหน่วยงานท้องถิ่นที่มีมานานก่อนมีองค์การบริหารส่วนตำบล จะเห็นได้ว่าสัดส่วนภาษีที่ท้องถิ่น
จัดเก็บเอง รวมทุกหน่วยแล้วต่ำกว่าที่รัฐจัดเก็บให้มาก

ตารางที่ ๒
แสดงยอดภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บและที่รัฐจัดสรรให้ (หน่วยล้านบาท)**

ประเภทภาษี	เทศบาล (๑๕๖ แห่ง)		สุขาภิบาล (๙๘๔ แห่ง)		องค์การบริหารส่วนจังหวัด (๗๕ แห่ง)	
	๒๕๓๘	๒๕๓๙	๒๕๓๘	๒๕๓๙	๒๕๓๘	๒๕๓๙
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	๑,๒๐๒.๒๘	๑,๓๙๑.๑๑	๔๖๘.๑๘	๕๒๘.๓๕	๓๘๒.๑๗	๒๒๘.๖๘
ภาษีบำรุงท้องที่	๘๕.๐๓	๘๖.๖๓	๔๖.๔๐	๔๙.๓๑	๔๗๗.๔๐	๔๖๙.๐๕
ภาษีป้าย	๒๒๗.๑๑	๒๕๑.๒๕	๖๙.๑๔	๗๖.๖๐	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล
อากรฆ่าสัตว์	๒๔.๒๑	๒๔.๑๔	๑๗.๖๓	๑๗.๒๖	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล
รวมภาษีท้องถิ่นจัดเก็บเอง	๑,๕๓๘.๖๓	๑,๗๕๓.๑๓	๖๐๑.๓๕	๖๖๖.๕๒	๘๕๙.๕๗	๖๙๗.๗๓
ภาษีการค้า	๓,๗๑๗.๕๕	๔,๗๔๘.๑๑	*๗๒๙.๔๓	*๙๓๗.๖๕	*๖๙๖.๕๔	*๘๐๖.๘๑
ภาษีสรรพสามิต	๒๗๑.๐๓	๓๑๗.๘๑	๓๗๔.๐๘	๔๓๕.๙๘	๑,๔๔๒.๘๖	๑,๑๐๓.๕๖
รวมภาษีสรรพสามิต	๗๙๕.๑๖	๙๔๒.๓๘	๑,๒๑๑.๘๓	๑,๒๗๖.๘๗	๔,๗๕๖.๐๖	๓,๓๑๕.๕๐
รวมภาษีสรรพสามิต	๔,๗๘๓.๗๔	๖,๐๐๘.๓๐	๒,๓๑๕.๓๕	๒,๖๖๐.๕๐	๖,๘๙๕.๕๖	๕,๒๒๕.๘๗
ภาษียกเว้นและลือเลื่อน	๒,๓๐๖.๘๘	๒,๖๔๒.๒๑	๑,๑๕๑.๐๒	๑,๓๑๘.๗๓	๙๙๐.๒๗	๙๒๕.๗๗
รวมภาษีอากรทั้งสิ้น	๘,๖๒๙.๒๕	๑๐,๔๐๓.๖๔	๔,๐๖๗.๗๑	๔,๖๔๕.๗๕	๘,๖๙๕.๓๐	๖,๘๗๙.๓๗

* ในส่วนของสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แทนภาษีการค้า
** แหล่งข้อมูล ส่วนการคลังท้องถิ่น และสำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น

จากตารางที่ ๒ จะเห็นได้ว่า ภาษีส่วนที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เองมียอดต่ำมาก หรือแม้แต่จะรวมกับภาษีที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้แล้วก็ตาม ก็ยังมีรายได้ต่ำอยู่

เฉพาะเทศบาลทุกแห่ง สุขาภิบาลทุกแห่ง และองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกแห่ง (ไม่รวม กทม.)

ยอดภาษีในปี ๒๕๓๘ และ ๒๕๓๙ จัดเก็บได้เพียง ๒๒,๐๐๐-๒๓,๐๐๐ ล้านบาทเศษ เทียบกับงบประมาณแผ่นดินปี ๒๕๓๗ เป็นเงิน ๗๖๘,๓๐๐ ล้านบาท

และปี ๒๕๓๙ เป็นเงิน ๙๐๖,๒๐๐ ล้านบาทแล้ว

จะเห็นได้ว่าภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บได้ทุกประเภทรวมทุกท้องถิ่นแล้วยังมีไม่ถึง ๕% ของงบประมาณแผ่นดิน

โครงสร้างภาษีท้องถิ่นปัจจุบันจึงเป็นโครงสร้างภาษีที่ไม่สามารถพัฒนาฐานะการคลังของท้องถิ่นให้เข้มแข็งได้

ปรัชญาการปกครองของโลกยุคปัจจุบันมี ๒ ระบอบใหญ่ ๆ คือ ประชาธิปไตย และเผด็จการ ในระบอบประชาธิปไตยถือสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนเป็นสำคัญ

ปัจเจกชนสามารถมีและครอบครองทรัพย์สินใด ๆ จะแสวงหาทำการค้า ทำกำไรหรือทำประโยชน์ใด ๆ ก็ได้ ตามกฎหมาย

กำหนด トラบเท่าที่สามารบปฏิบัติตามเงื่อนไข
คือ การชำระภาษีให้แก่วรัฐ

ดังนั้นในระบอบประชาธิปไตยหัวใจ
สำคัญของการธำรงความเป็นรัฐและเป็นปัจเจก
สำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การ
เมืองการปกครองและความมั่นคง ฯลฯ ของ
ประเทศ ก็คือ การเสียภาษี ที่ประชาชน
ต้องถือเป็นหน้าที่สำคัญที่มีต่อรัฐหรือประเทศ

สำหรับประเทศไทยของเราปกครอง
โดยระบอบเสรีประชาธิปไตย ในช่วงทศวรรษ
ที่ผ่านมา ผู้เขียนกล่าวได้ว่าไทยเป็น
ประเทศหนึ่งที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมากไม่
แพ้ประเทศต้นฉบับการปกครองในระบอบนี้

ปัญหาของประเทศไทยก็คือทุกคนมุ่ง
แสวงหา ต้องการสิทธิ ทุกคนต้องการเสรีภาพ
ที่จะทำอะไรก็ได้ แต่ไม่ยอมรับหน้าที่ จะรับ
แต่ส่วนที่ได้ ส่วนที่ต้องเสียคือหน้าที่ไม่ยอมรับ

จึงทำให้สังคมขาดระเบียบวินัย มีการ
ละเมิดสิทธิและกระทบถึงเสรีภาพของผู้อื่น
ประเทศได้รับความเสียหาย เกิดจากการเห็น
แก่ตัว เห็นแก่ได้ จ้อโกง ไม่ว่าเอกชนต่อ
เอกชน หรือหลักเลียงหลบหลักโกงภาษีของ
เอกชนที่มีต่อรัฐ

หน้าที่สำคัญของพลเมืองในระบอบ
ประชาธิปไตยคือ การเสียภาษี

รัฐจะมีรายได้พัฒนาประเทศต่อเมื่อ
ประชาชนในชาติรู้จักหน้าที่ และปฏิบัติ

หน้าที่ด้วยความซื่อตรง ไม่คดโกง หลบเลียง
ภาษีที่รัฐจัดเก็บเสมือนเป็นการจ่ายค่าตอบแทน
ให้แก่รัฐ ที่ยอมให้ปัจเจกชนถือครอง
ทรัพย์สิน หาประโยชน์จากทรัพย์สิน (ใน
ขณะที่ระบอบเผด็จการถือว่าทรัพย์สินต่าง ๆ
ในประเทศเป็นของรัฐ)

ประชาชนทั้งหมดของไทยเรามีจำนวน
ประมาณ ๖๐ ล้านคน ผู้ที่บรรลุนิติภาวะ
และพ้นวัยการศึกษา คือ ผู้ที่มีอายุ ๒๕ ปี
บริบูรณ์ขึ้นไป ควรต้องถือว่าเป็นผู้มีหน้าที่ต้อง
เสียภาษีเงินได้บุคคลให้แก่รัฐ

ดังนั้น จึงควรมีผู้เสียภาษีให้แก่วรัฐอย่าง
ต่ำไม่น้อยกว่า ๒๐ ล้านคน ใน ๖๐ ล้านคน

จากข้อมูลผู้เสียภาษีเงินได้บุคคล
ธรรมดาของกรมสรรพากร ผู้เสียภาษีเงินได้
บุคคลธรรมดาทั้งหมดมีเพียงประมาณ ๕ ล้าน
คนเศษ และนิติบุคคลประมาณ ๓ แสนราย

ในจำนวน ๕ ล้านคน รวมข้าราชการกว่า
๑ ล้านคน อยู่ด้วย

จากตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นได้
อย่างชัดเจนว่า ยังมีประชาชนในชาติหลัก
เลียงการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาอยู่มาก

ในหลักการแล้ว เจ้าของประเทศคือ
ประชาชนผู้จ่ายภาษีเงินได้โดยตรงให้แก่รัฐ
จึงทำให้ผู้เขียนเกิดความสงสัยว่า เจ้าของ
ประเทศที่แท้จริงมีเพียง ๕ ล้านคนเศษ
เท่านั้นหรือ

ข้อพิจารณาในการปรับปรุงระบบการหารายได้ของรัฐ

ในการหารายได้เพื่อเป็นงบประมาณดำเนินการพัฒนาประเทศของรัฐ มีกลไกหรือระบบภาษีทางอ้อมต่าง ๆ อีกมากมาย ซึ่งจะไม่ขอกล่าวถึง

ส่วนที่ผู้เขียนจะเสนอเป็นข้อพิจารณาปรับปรุงระบบหารายได้ของรัฐจะนำเสนอในส่วนที่เป็นภาษีทางตรง คือ ภาษีที่ถือเป็นหน้าที่ที่พลเมืองหรือประชาชนต้องมีหน้าที่เสียให้กับรัฐ และเห็นว่าควรปรับปรุงมีดังนี้

๑. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

รัฐควรออกเป็นกฎหมายให้ถือเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่บรรลุนิติภาวะและมีความสามารถสมบูรณ์ตามกฎหมายต้องมีบัตรประจำตัวผู้เสียภาษีอากร ซึ่งหมายถึงต้องมีหน้าที่แสดงฐานะ อาชีพ รายได้ เป็นข้อมูลคำนวณภาษีต่อรัฐทุกปี

ในอนาคdbัตรประจำตัวผู้เสียภาษีอาจใช้หมายเลขบัตรประจำตัวประชาชนของกรมการปกครอง ซึ่งกำหนดให้บุคคลมีเลขประจำตัวตั้งแต่มีการแจ้งเกิดแล้ว

รัฐควรสร้างค่านิยมให้เกิดขึ้นในสังคมว่า “ผู้ที่เป็นเจ้าของประเทศที่แท้จริง คือคนไทยที่มีหลักฐานการเสียภาษีให้กับรัฐเท่านั้น”

ผู้อ่านหลายคนอาจจะแย้งว่า ถ้าเช่นนั้น

เด็ก เยาวชน คนชรา จะทำอย่างไร ก็ขอเรียนว่าไม่ต้องทำอะไร เพราะเด็กและคนชรา (ที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้) ซึ่งไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถได้รับการยกเว้นอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตามในกรณีของเด็กหรือเยาวชน รัฐสามารถสร้างค่านิยมให้กับเด็กและเยาวชนตระหนักถึงหน้าที่ตั้งแต่ยังเล็กได้ด้วยการจงใจว่า

ใครอยากได้ชื่อว่าเป็นเจ้าของประเทศที่แท้จริง ยอมอดออมค่าขนมที่ผู้ปกครองให้นำมาเสียภาษีให้กับรัฐคนละ ๑-๕ บาทต่อปี โดยรัฐจะออกใบรับรองเป็นหลักฐานผู้เสียภาษีให้จะได้ชื่อว่าเป็นเจ้าของประเทศที่แท้จริง

รัฐมิได้มุ่งหารายได้จากเด็กหรือเยาวชนจากส่วนนี้ แต่รัฐมุ่งการปลูกฝังค่านิยมการรู้จักหน้าที่ให้กับเด็กหรือเยาวชน มิได้เป็นการบังคับอยู่ที่ความสมัครใจ

ผู้เขียนคิดว่าวิธีนี้จะเป็นการปลูกฝังค่านิยมให้เยาวชนตระหนักถึงหน้าที่ของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ดีได้ทางหนึ่ง ทั้งนี้รวมถึงบุคคลทั่วไปที่คำนวณรายได้แล้วมีรายได้ไม่มากพอได้รับการยกเว้น ไม่ต้องชำระภาษีก็ตาม แต่ถ้าต้องการได้ชื่อว่าเป็นเจ้าของประเทศที่แท้จริง จะชำระภาษีให้กับรัฐเท่าใดก็ได้

สรุปโดยภาพรวมก็คือ คนไทยผู้ใดมี

หลักฐานว่าเป็นผู้ชำระภาษีเงินได้โดยตรงให้ กับรัฐ แม้แต่ ๑ บาทขึ้นไป สามารถยึดออก แสดงตนเป็นเจ้าของประเทศที่แท้จริงได้อย่าง เต็มภาคภูมิ และควรประณามคนไทย บุคคล ใดก็ตามที่หลบเลี่ยงและโกงการเสียภาษีให้ กับรัฐ

อนึ่ง การให้บริการของรัฐต่อบุคคล ทั่วไปที่บรรลุนิติภาวะแล้ว ควรให้มีการ ตรวจสอบว่าบุคคลนั้นมีหลักฐานการเสียภาษี เงินได้ให้แก่รัฐบ้างหรือไม่ หรือให้นำหลักฐาน การเป็นผู้เสียภาษีเงินได้ให้กับรัฐเป็นหลักฐาน ประกอบการขอรับบริการบริการจากหน่วยงาน ของรัฐ ก็จะเป็นมาตรการกระตุ้นให้บุคคล ทั่วไปรู้จักหน้าที่เสียภาษีได้ทางหนึ่ง

๒. ภาษีมรดก

รัฐควรออกกฎหมายให้บุคคลหรือ นิติบุคคลผู้ได้รับทรัพย์สินจากกองมรดก มี หน้าที่เสียภาษีให้กับรัฐ อัตรา ๕-๑๐% ของ มูลค่าทรัพย์สิน

อัตรามากหรือน้อยขึ้นอยู่กับมูลค่า ของมรดกที่ได้รับ คิดเป็นอัตราก้าวหน้ามีน้อย เสียน้อย มีมากเสียอัตรามาก

ถ้ามูลค่าที่ได้รับไม่เกิน ๑ แสนบาท ได้รับการยกเว้นภาษี เป็นต้น

กฎหมายการจัดเก็บภาษีมรดกนี้ได้ มีรัฐบาลบางชุดพยายามออกหลายครั้งแล้ว

แต่ก็ยังไม่สำเร็จ หากสามารถออกกฎหมายนี้ บังคับใช้ได้ รัฐจะมีรายได้เพิ่มขึ้น ๒-๕ หมื่น ล้านบาทต่อปีเป็นอย่างน้อย ปัญหาอยู่ที่ รัฐบาลจะมีความจริงใจต่อมาตรการออก กฎหมายฉบับนี้มากเพียงใด

๓. ภาษีทรัพย์สิน (Property Tax)

รัฐควรออกกฎหมายกำหนดให้ บุคคลและนิติบุคคลผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน มีหน้าที่ต้องเสียภาษีให้กับรัฐ

ภาษีทรัพย์สินเป็นการเก็บภาษีทางตรง ที่หลบหรือหลีกเลี่ยงได้ยาก ภาษีตัวอื่นผู้เสีย สามารถหลบเลี่ยงไม่ยอมเสียหรือเสียไม่ตรง ความเป็นจริงได้

แต่ภาษีทรัพย์สินหลีกเลี่ยงได้ยาก เพราะเจ้าของต่างมีการจดทะเบียนนิติกรรม แสดงความเป็นเจ้าของ เช่น ที่ดิน โรงเรือน เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ประเทศที่มีการปกครองใน ระบอบประชาธิปไตย มาตรฐานสากลจึงมี กฎหมายภาษีทรัพย์สินด้วยกันหมดทั้งสิ้น แม้แต่ประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ ไต้หวัน ฯลฯ ล้วนแต่มีกฎหมายภาษีทรัพย์สิน

แปลกที่ประเทศไทยไม่ยอมให้มีภาษี ตัวนี้ ทั้ง ๆ ที่เป็นรายได้หลักสำคัญเสริมความ เข้มแข็งฐานะการคลังของชาติหรือท้องถิ่น ได้เป็นอย่างดี

รายได้หลักจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศยุโรปและอเมริกา ก็พบว่า มีรายได้จากการเก็บภาษีทรัพย์สินเป็นสำคัญ

ดังนั้น ถ้ารัฐมีนโยบายกระจายอำนาจให้แก่หน่วยงานปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงแล้ว การออกกฎหมายภาษีทรัพย์สินให้ท้องถิ่นจัดเก็บเป็นรายได้ของท้องถิ่นจึงเป็นมาตรการเสริมความเข้มแข็ง ฐานะการคลังให้กับท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

ข้อบกพร่องที่ปรากฏจำแนกได้ดังนี้

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

เป็นภาษีที่จัดเก็บจากเจ้าของโรงเรือนและที่ดิน โดยประเมินชำระภาษีปีละครั้งตามค่ารายปีของทรัพย์สิน ในอัตราร้อยละ ๑๒.๕ ต่อปีของค่ารายปี

ค่ารายปี หมายถึง จำนวนเงิน ซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าได้ในปีหนึ่ง ๆ ถ้าทรัพย์สินได้มีการให้เช่า เช่น บ้านหรืออาคารพาณิชย์ ห้องแถวต่าง ๆ ค่าเช่าตลอด ๑ ปี ก็คือ ค่ารายปี

ข้อบกพร่อง ก็คือ ในกรณีทรัพย์สินนั้นไม่อาจคำนวณจากค่าเช่าได้ เนื่องจาก

สำหรับประเทศไทย ข้อเท็จจริงก็มีกฎหมายจัดเก็บภาษี จากเจ้าของทรัพย์สิน อยู่เหมือนกัน ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน เป็นต้น แต่ยังมีข้อบกพร่องมีช่องว่างของกฎหมายที่เจ้าของทรัพย์สินสามารถหลีกเลี่ยงการชำระภาษีไม่ตรงกับความเป็นจริง ทำให้จัดเก็บได้น้อย

เจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเอง เช่น โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร บริษัท ห้างร้าน เจ้าของอาคารต่าง ๆ เป็นต้น ก็จะมีการหลีกเลี่ยงประเมินค่ารายปีที่ควรชำระภาษีต่ำกว่าความเป็นจริง

นอกจากนี้กรณีที่ประเมินค่ารายปีจากค่าเช่ามิได้ กฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวาง เป็นเหตุให้เกิดช่องทางการหาประโยชน์ของเจ้าพนักงาน เจ้าหน้าที่ร่วมมือกับเจ้าของทรัพย์สินผู้ต้องการหลีกเลี่ยงการชำระภาษีให้น้อย เป็นเหตุให้จัดเก็บภาษีโรงเรือนได้น้อย

ตารางที่ ๓
เปรียบเทียบภาษีที่จัดเก็บจากทรัพย์สินของไทย

(ล้านบาท)

ประเภทภาษี	เทศบาล (๑๔๖ แห่ง)		สุขาภิบาล (๙๘๔ แห่ง)		องค์การบริหารส่วนจังหวัด (๗๕ แห่ง)	
	๒๕๓๘	๒๕๓๙	๒๕๓๘	๒๕๓๙	๒๕๓๘	๒๕๓๙
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	๑,๒๐๒.๒๘	๑,๓๙๑.๑๑	๔๖๘.๑๘	๕๒๘.๓๕	๓๘๒.๑๗	๒๒๘.๖๘
ภาษีบำรุงท้องที่	๘๕.๐๓	๘๖.๖๓	๔๖.๔๐	๔๘.๓๑	๔๗๗.๔๐	๔๖๙.๐๕
รวม	๑,๒๘๗.๓๑	๑,๔๗๗.๗๔	๕๑๔.๕๘	๕๗๖.๖๖	๘๕๙.๕๗	๖๙๗.๗๓
ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน	๒,๓๐๖.๘๘	๒,๖๔๒.๒๑	๑,๑๕๑.๐๒	๑,๓๑๘.๗๓	๙๕๐.๒๗	๙๒๕.๗๗

ด้วยเหตุนี้เองทำให้ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งควรเป็นภาษีหลักที่จะสร้างฐานะการคลังของท้องถิ่นให้เข้มแข็งกลับทำรายได้ให้แก่ท้องถิ่นไม่ได้มาก

จากสถิติการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินในเขตเทศบาลทุกเทศบาลทั่วประเทศ ๑๔๖ แห่ง (ยกเว้น กทม.) รวมกับสุขาภิบาล ๙๘๔ แห่งทั่วประเทศ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีก ๗๕ แห่ง ทั้งหมดรวมกันจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินในปี ๒๕๓๙ ได้เพียง ๒,๑๔๘.๑๔ ล้านบาทเท่านั้น ซึ่งที่จริงควรจะมากกว่าภาษีรถยนต์และล้อเลื่อนถึง ๑๐ เท่าด้วยซ้ำ

ในขณะที่การจัดเก็บภาษีรถยนต์และล้อเลื่อนของท้องถิ่น ๓ รูปแบบดังกล่าวในปี ๒๕๓๙ (ไม่รวม กทม.) จัดเก็บได้รวม ๔,๘๘๖.๗๑ ล้านบาท

ภาษีบำรุงท้องที่

เป็นภาษีที่กฎหมายพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ กำหนดให้บุคคลหรือนิติบุคคล ผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคมของปี มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ แต่ละปี จากราคापานกลางของที่ดิน ตามบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ท้ายพระราชบัญญัติได้กำหนดไว้ เช่น

ราคาที่ดิน ไร่ละ ๔,๕๐๐-๕,๐๐๐ บาท
จะต้องเสียภาษีไร่ละ ๒๕ บาท ต่อปี

ราคาที่ดิน ไร่ละ ๙,๕๐๐-๑๐,๐๐๐ บาท
จะต้องเสียภาษีไร่ละ ๕๐ บาทต่อปี

ราคาที่ดิน ไร่ละ ๒๕,๐๐๐-๓๐,๐๐๐ บาท
จะต้องเสียภาษีไร่ละ ๗๐ บาทต่อปี

กรณีที่ดินมีราคาเกินกว่าไร่ละ ๓ หมื่นบาท ต้องเสียภาษีดังนี้

- ราคาปานกลางที่ดิน ๓ หมื่นบาท

แรกเสีย ๗๐ บาท

- ส่วนที่เกิน ๓ หมื่นบาท ให้เสียทุก ๆ ๑๐,๐๐๐ บาท ต่อ ๒๕ บาทเศษของ ๑ หมื่นบาท ถ้าเกิน ๕ พันบาท ให้ถือเป็น ๑ หมื่น ถ้าไม่ถึง ๕ พันบาทให้ปัดเศษทิ้ง

ข้อบกพร่องของภาษีบำรุงท้องที่ ก็คือ การประเมินราคาปานกลางของที่ดินไม่ตรงกับข้อเท็จจริง การมอบหมายให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ (เดิมกรมสรรพากรเป็นผู้จัดเก็บ)

ท้องถิ่นขาดข้อมูลและขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และไม่กล้าเร่งรัดจัดเก็บให้ตรงกับความเป็นจริง เนื่องจากเกรงด้านฐานคะแนนเสียง และยังมีกรหลีกเลียงพยายามปรับประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ให้เข้าช้อยกเว้นเพื่อเสียภาษีต่ำที่สุด กล่าวคือ จัดเก็บเฉลี่ยไร่ละ ๕ บาท เป็นส่วนใหญ่

ข้อบกพร่องอีกประการหนึ่ง การประเมินราคาปานกลางของที่ดินที่ต้องประกาศทุก ๔ ปี เพื่อใช้เป็นฐานในการจัดเก็บภาษี ครั้งหลังสุดเป็นราคาประเมินปี ๒๕๒๑-๒๕๒๔ หลังจากนั้นไม่มีการประเมินใหม่เลยรัฐบาลก็ให้ใช้อัตราเก่าตามเดิม มาจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีการประเมินใหม่ โดยให้ชลอไว้ก่อนเป็นเวลากว่า ๑๖ ปีแล้ว ทำให้การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่เก็บได้น้อยมาก

จะเห็นได้ว่า (จากตารางที่ ๒) ในปี

๒๕๓๙ การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ในเขตเทศบาล ๑๔๖ แห่งทั่วประเทศ (ยกเว้น กทม.) จัดเก็บได้เพียง ๘๖.๖๓ ล้านบาท

และในเขตสุขาภิบาล ๙๘๔ แห่งทั่วประเทศ จัดเก็บได้เพียง ๔๔.๓๑ ล้านบาท

และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๗๕ แห่ง เก็บได้ ๔๖๙.๐๕ ล้านบาท

ซึ่งแม้แต่ภาษีป้ายที่จัดเก็บจากแผ่นป้ายโฆษณาธรรมดาก็ยังจัดเก็บได้มากกว่าภาษีที่ดินหรือภาษีบำรุงท้องที่ กล่าวคือ ในเขตเทศบาล ภาษีป้ายจัดเก็บได้ ๒๕๑.๒๕ ล้านบาท ซึ่งมากกว่าภาษีที่ดิน (บำรุงท้องที่) ถึง ๓ เท่า

ย่อมแสดงให้เห็นได้อย่างเด่นชัดว่า มาตรการและประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ของท้องถิ่นยังมีต่ำ ยังหลบเลี่ยงไม่ตรงความเป็นจริงอยู่มาก

ภาษีทรัพย์สิน: รายได้หลักของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

จากการรายงานคณะสำรวจการจัดเก็บภาษีลักษณะทรัพย์สินที่มีในประเทศไทยของ World Bank ในปี ๒๕๑๗ พบว่ามีข้อบกพร่องความไม่เป็นธรรม ไร้สมรรถภาพในการจัดเก็บ และยังมีข้อเสนอให้มีการรวมหน่วยงานการจัดเก็บภาษีให้เป็นของรัฐบาลกลาง เพราะองค์กรของรัฐมีเครื่องมือและเจ้าหน้าที่ด้าน

วิชาการมากกว่า (World Bank for Reconstruction and Development 1974 : 18)

กรมการปกครองจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติภาษีทรัพย์สินในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ทางกรมสรรพากรก็ได้เสนอร่างกฎหมายนี้ด้วยในปีเดียวกัน แต่จนแล้วจนรอดก็ไม่สามารถผ่านสภาออกใช้ได้

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ กองทุนการเงินระหว่างประเทศที่พวกเรารู้จักกันดีในปัจจุบัน ในนาม IMF (International Monetary Fund) ได้มีการพิมพ์รายงาน ซึ่งเสนอโดย John S.H. Robertson เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๒๑ เสนอให้รัฐบาลต้องมีระบบการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน

ในข้อเสนอได้เสนอให้มีสำนักงานกลางประเมินราคาที่ดิน มีการใช้ระบบคอมพิวเตอร์จัดเก็บข้อมูล มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เก็บข้อมูลพื้นฐานของที่ดิน ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะสามารถใช้เป็นข้อมูลจัดเก็บภาษีทรัพย์สินและการวางแผนการปฏิรูปการเกษตรของประเทศได้ด้วย น่าเสียดายที่ข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลไทยเท่าที่ควร

ผู้เขียนเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่รัฐบาลไทยควรให้ความสนใจในการปรับปรุงกฎหมายภาษีทรัพย์สิน การที่รัฐมุ่งการกระจายอำนาจให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมา มุ่งเน้นแต่การปรับปรุงโครงสร้างอำนาจการ

ปกครองและโครงสร้างองค์กร หัวใจหลักคือโครงสร้างภาษีปรับปรุงน้อยมาก ผู้เขียนได้ย้ำเสมอว่าหัวใจของการกระจายอำนาจคือ ฐานะการคลังของท้องถิ่น

แนวทางการออกกฎหมายภาษีทรัพย์สินของไทย

จากข้อบกพร่องการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินของไทยดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลควรรวมกฎหมาย ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน กับพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ ให้เป็นกฎหมายฉบับเดียวเป็นพระราชบัญญัติภาษีทรัพย์สิน โดยมีหลักการสำคัญดังนี้

๑. บุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นเจ้าของทรัพย์สิน มีหน้าที่ต้องเสียภาษีทรัพย์สิน
๒. ทรัพย์สินที่จัดเก็บภาษี เน้นโรงเรือนและที่ดินเป็นหลัก
๓. ทรัพย์สินของรัฐและของส่วนพระมหากษัตริย์ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี
๔. ผู้ครอบครองทรัพย์สินของรัฐ และ ได้ทำประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใด ผู้ครอบครองต้องมีหน้าที่เสียภาษี (เช่น เอกชนเช่าที่รัฐปลูกป่า หรือทำประโยชน์อื่น ๆ)
๕. การคำนวณอัตราภาษีควรกำหนดจากมูลค่าของทรัพย์สิน โดยให้มีคณะกรรมการประเมินทุนทรัพย์ในแต่ละท้องถิ่น ทุก ๔ ปี

๖. โรงเรือนที่อยู่อาศัย มูลค่าไม่ถึง ๓ แสนบาท ให้ได้รับการยกเว้นภาษี (ยกเว้นได้หลังเดียว) จะคิดภาษีตั้งแต่ส่วนที่เกิน ๓ แสนบาทขึ้นไป

๗. ที่ดินของเกษตรกรที่ทำการเกษตรด้วยตนเองได้รับลดหย่อนภาษี ๕๐% แต่ไม่เกิน ๓๐ ไร่

๘. ที่ดินที่ปล่อยรกร้างว่างเปล่า ไม่ทำประโยชน์ เจ้าของที่ดินต้องเสียภาษีเพิ่มเป็น ๒ เท่าจากอัตราปกติ

๙. อัตราการเสียภาษีควรให้แต่ละท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดในอัตราระหว่าง ๐.๑-๑.๐% ของมูลค่าทรัพย์สิน

ข้อเท็จจริงในขณะนี้ กรมการปกครองเองก็ได้ร่างกฎหมายคล้าย ๆ กับภาษีทรัพย์สินเสร็จเรียบร้อยแล้ว ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยการรวมภาษีโรงเรือนและที่ดินกับภาษีบำรุงท้องที่เข้าด้วยกัน เป็นร่างพระราช

บัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ....

ซึ่งร่างกฎหมายฉบับนี้ก็คือ ภาษีทรัพย์สินนั่นเอง เพราะตามร่างมาตรา ๘ กำหนดชัดเจนว่า เจ้าของทรัพย์สินมีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่

และยังให้นิยาม “ทรัพย์สิน” หมายถึง ที่ดินโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ

แต่น่าเสียดายที่รัฐบาลหลายชุดไม่ให้ความสนใจอย่างจริงจัง หากร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวออกบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ เชื่อได้ว่าจะสามารถเพิ่มรายได้ให้กับท้องถิ่นชั้นสูงมาก

ผู้เขียนเห็นด้วยกับร่างกฎหมายฉบับนี้ เพราะเป็นหลักวิธีการประเมินจัดเก็บภาษี โดยคำนวณเก็บตามมูลค่าของทรัพย์สิน ตามหลักภาษีทรัพย์สินของประเทศประชาธิปไตยมาตรฐานสากล แต่ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดอัตราภาษีตามร่างกฎหมาย

ซึ่งมาตรา ๑๐ กำหนดอัตราภาษีไว้ดังนี้

	เขตที่เจริญมาก	เจริญปานกลาง	เจริญน้อย
โครงสร้างที่ ๑	๐.๐๙๕%	๐.๐๗๕%	๐.๐๕๕%
โครงสร้างที่ ๒	๐.๐๖๕%	๐.๐๕๕%	๐.๐๔๕%
โครงสร้างที่ ๓	๐.๐๕๕%	๐.๐๔๕%	๐.๐๓๕%
โครงสร้างที่ ๔	๐.๐๔๕%	๐.๐๓๕%	๐.๐๒๕%

เขตเจริญมาก หมายถึง เทศบาลและเมืองพัทยา

เขตเจริญปานกลาง หมายถึง สุขาภิบาล

เขตเจริญน้อย หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับวิธีการกำหนดอัตราภาษีตามร่างกฎหมายดังกล่าว เพราะตามโครงสร้างอัตราดังกล่าวท้องถิ่นจะเก็บรายได้น้อยมาก ไม่ต่างกับของเดิม เทียบกับของต่างประเทศภาษีทรัพย์สินมีอัตราตั้งแต่ ๑% ขึ้นไปทั้งสิ้น และหลายประเทศต้องเสียภาษี ๒ ต่อ เช่น ในสหรัฐอเมริกาเจ้าของทรัพย์สินเสียภาษีทรัพย์สินให้กับ County แล้ว ก็ยังต้องเสียให้กับ City อีกด้วย

อนึ่ง โดยเหตุที่การคำนวณจัดเก็บถือเอาตามมูลค่าทรัพย์สินเป็นหลักอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องแบ่งเขตเจริญมาก เจริญปานกลาง และเจริญน้อย เนื่องจากเขต เจริญมากมูลค่าทรัพย์สินก็ย่อมมาก เขตเจริญน้อยมูลค่าทรัพย์สินก็ย่อมน้อย อัตราภาษีควรเป็นอัตราเดียวคงที่ หากจะแบ่งควรแบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ของทรัพย์สินจะสมเหตุสมผลกว่า

จึงควรปรับปรุงอัตราภาษีทรัพย์สินตามร่างกฎหมายดังกล่าวตามลักษณะการใช้ประโยชน์ของทรัพย์สิน และไม่ต้องเอาแบบต่างประเทศ ซึ่งอย่างน้อยมีอัตรา ๑% เราก็คิดแบบไทย ๆ ควรเป็นดังนี้

๑. ที่ดินทำประโยชน์ด้านเกษตรกรรมพืชล้มลุก	๐.๑%
๒. ที่ทำประโยชน์ด้านเกษตรกรรมพืชยืนต้น	๐.๒%
๓. ที่ดินทำประโยชน์ด้านอุตสาหกรรม (ดูผลกระทบจากสิ่งแวดล้อม)	๐.๕%
๔. โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง (ดูการใช้ประโยชน์จากอาคาร)	๐.๑%
๕. ที่ดินทำประโยชน์เป็นสนามกีฬาเชิงพาณิชย์	๐.๓%
๖. ที่ดินเจ้าของปล่อยรกร้างว่างเปล่า	๑.๐%
๗. โรงเรือนประกอบกิจการอุตสาหกรรมและสำนักงานนิติบุคคล (บริษัท, ห้างหุ้นส่วน ฯลฯ)	๐.๕%

จากตัวอย่างอัตราภาษีทรัพย์สินข้างต้น ถ้านาย ก มีบ้านซึ่งเป็นที่อยู่อาศัย หักค่า

เสื่อมราคาแล้วมีมูลค่า ๒ ล้านบาท นาย ก มีหน้าที่ต้องเสียภาษีปีละ ๒ พันบาท เป็นต้น

ลักษณะการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวข้างต้น เป็นเพียงตัวอย่าง กฎหมายอาจจะกำหนดโดยละเอียดหรือโดยกว้าง กว้าง ๆ ก็ได้

ใครควรมีหน้าที่เป็นผู้จัดเก็บ

รัฐหรือองค์กรของรัฐควรเป็นผู้จัดเก็บ แล้วจัดสรรให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีข้อมูลทรัพย์สินพร้อม มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทางเทคนิคมากกว่า หน่วยงานที่ต้องทำหน้าที่ร่วมกันเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินประกอบด้วย ที่ดินอำเภอ สรรพากรอำเภอ โดยให้อำเภอกำกับดูแล จะทำให้การจัดเก็บมีประสิทธิภาพมากกว่าให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ

การจัดสรรภาษีทรัพย์สิน จัดเก็บจากท้องถิ่นใดให้ตกเป็นรายได้ของท้องถิ่นนั้น แต่ควรจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นเพียง ๘๐% ของยอดจัดเก็บได้ ส่วนที่เหลืออีก ๒๐% รัฐบาลควรสงวนไว้สำหรับอุดหนุนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยพึ่งตัวเองได้น้อย และใช้เป็นงบสนับสนุนด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เช่น ส่งเสริมการศึกษาให้กับท้องถิ่นที่ด้อยศักยภาพ ซึ่งมืออยู่ไม่น้อยทั่วประเทศ เป็นต้น

บทสรุป

กล่าวโดยสรุป ประเทศที่ปกครองในระบบอบประชาธิปไตยจะมีศักยภาพในการพัฒนาประเทศทุกด้านได้มากน้อยเพียงใด อยู่ที่ฐานะการเงินการคลังของชาติจะต้องเข้มแข็งมั่นคง และการเงินการคลังของชาติจะเข้มแข็งมั่นคงได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับกิจการค้าระหว่างประเทศและโครงสร้างการจัดเก็บภาษีทางตรงและทางอ้อมที่ถูกต้องเป็นธรรม ประชาชนทุกคนต้องมีจิตสำนึกทำหน้าที่เสียภาษีอย่างตรงไปตรงมาให้กับรัฐ

ถึงเวลาแล้วที่รัฐต้องมีหลักฐานที่ใช้แสดงความเป็นพลเมืองของชาติอย่างมีเกียรติเต็มภาคภูมิ คนไทยผู้ที่จะได้ชื่อว่าเป็นเจ้าของประเทศที่แท้จริง คือผู้ที่มีหลักฐานการเสียภาษีเงินได้บุคคลให้กับรัฐเท่านั้น

และถึงเวลาแล้วที่จะต้องมีการมีระบบภาษีที่จัดเก็บจากบุคคลมีฐานะดีในสังคมนำมาเป็นงบประมาณในการพัฒนาประเทศ นั่นคือ การออกกฎหมายภาษีทรัพย์สิน

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้เห็นการออกกฎหมายภาษีทรัพย์สินในรัฐบาลชุดนี้ ร่างกฎหมายกรมการปกครองก็ได้ร่างเตรียมไว้พร้อมแล้ว ในครั้งแรกเมื่อปี ๒๕๑๘ ครั้งหลังสุดในปี ๒๕๓๖ และได้มีการเสนอให้รัฐบาลไปตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๗ จนบัดนี้ผ่านไปหลายรัฐบาลแล้วก็ยังไม่ปรากฏผล

ซึ่งมีผู้วิพากษ์วิจารณ์กันมากกว่า กฎหมายภาษีทรัพย์สินนี้ ถึงอย่างไรก็ไม่มีทางจะออกเป็นกฎหมายได้ เพราะคนในคณะรัฐบาลและสมาชิกรัฐสภาล้วนแต่เป็นผู้มีทรัพย์สินมากมาย กฎหมายฉบับนี้จะออกมาได้อย่างไร

ผู้เขียนยังมองในแง่ดีว่า นักการเมืองทุกคนส่วนใหญ่ลงสู่เวทีการเมืองแล้ว ก็มุ่งดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของบ้านเมืองมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว ที่ผ่านมาแล้วก็ขอให้ผ่านไป ให้เริ่มต้นคิดใหม่ ร่างกฎหมายภาษีทรัพย์สินได้เริ่มต้นมาตั้งแต่ปี ๒๕๑๘ จนบัดนี้เป็นเวลากว่า ๒๒ ปีแล้ว

รัฐบาลควรจะได้นำมาพิจารณาอย่างจริงจัง เพราะเป็นกฎหมายที่เป็นประโยชน์

และเป็นธรรมเป็นกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือจัดเก็บภาษีจากผู้มีฐานะดี นำมาใช้เป็นงบประมาณพัฒนาประเทศ เป็นกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือเสริมความเข้มแข็งด้านฐานะการคลังให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือลดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจน เป็นกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบการถือครองที่ดินและใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ฯลฯ

กฎหมายที่ดี มีประโยชน์ เป็นสิ่งที่ฝ่ายการเมืองควรเร่งรัดดำเนินการไม่ควรชล่าเนิ่นนานมาถึงกว่า ๒๐ ปี ผู้เขียนได้แต่ภาวนาสัจจะดีสิทธิ์ ขอให้คำวิพากษ์วิจารณ์ทั้งหลายข้างต้นอย่าได้เป็นจริงเลยครับ *

บทสัมภาษณ์ นายไพฑูลย์ วัฒนศิริธรรม “แนวคิดประชาคมตำบล”



การออกพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการพัฒนาที่เน้นการวางรากฐานของระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคง การกระจายอำนาจสู่องค์กรระดับชุมชนเป็นแนวคิดที่ค้ำอำนาจการตัดสินใจให้ประชาชนผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหาให้สมาชิกของชุมชนได้ร่วมคิดและแก้ปัญหาเป็นการพึ่งตนเอง โดยมีความช่วยเหลือจากภายนอกเป็นแรงเสริม ให้ภาครัฐได้ร่วมกับชุมชนและชาวบ้านในการพัฒนาท้องถิ่นได้ตรงตามความต้องการของชุมชนมากยิ่งขึ้น ในลักษณะที่ชุมชนมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบในกระบวนการพัฒนาตามแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘

ปัจจุบัน นอกจากคำว่า “อ.บ.ต.” แล้ว เรามักจะได้ยินคำว่า “ประชาคม” และ “ประชาคมตำบล” ซึ่งท่านผู้อ่านคงจะอยากทราบ ความหมายและความเกี่ยวข้อง สัมพันธ์ ในการดำเนินงานร่วมกัน

วารสารข้าราชการจึงขอนำบทสัมภาษณ์ นายไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม ผู้อำนวยการธนาคารออมสิน ซึ่งท่านมีบทบาทสำคัญยิ่ง ในโครงการพัฒนาต่าง ๆ มากมาย ทั้งภาครัฐและเอกชนและองค์กรต่างประเทศ เช่น

- กรรมการ คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น
- ประธานกรรมการบริหารมูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์
- รองประธานคณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค
- กรรมการมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- ที่ปรึกษา ภาควิชาความร่วมมือเพื่อสนับสนุนการพัฒนา
- กรรมการ Asia Pacific Philanthropy Consortium
- ที่ปรึกษา Canada-Asean Governance Innovations Network Program

ฯลฯ

ท่านได้กรุณาให้ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดประชคมตำบล ในวารสารข้าราชการฉบับนี้

๑. ความเป็นมาของคำว่า “ประชาคม”

• ประชาคมเป็นแนวคิดที่สืบเนื่องมาจากเรื่องชุมชน การที่ประชาชนจะเจริญก้าวหน้าได้นั้น โดยทั่วไปก็คิดว่า ควรจะมีชุมชนที่เข้มแข็ง ชุมชนก็คือการรวมกลุ่มประชาชนในระดับต่าง ๆ ในพื้นที่ต่าง ๆ หรือในวงการต่าง ๆ

คำว่า “ประชาคม” มีความหมายคล้ายคลึงและต่อเนื่องกับคำว่า “ชุมชน”

คำว่า “ชุมชน” อาจมีความหมายไปในเชิงของพื้นที่ หรือในเชิงวัตถุประสงค์ ในเชิงกิจกรรม

แต่ประชาคมมีความหมายที่ครอบคลุมกว้างกว่า หมายถึงพื้นที่ที่กว้างกว่า หรือกลุ่มคนที่กว้างกว่า ซึ่งทั้งชุมชนและประชาคมนี้ไปด้วยกันได้ ที่จริงก็แทบจะเป็นเรื่องเดียวกัน

ในแผนฯ ๘ นี้ ก็จะส่งเสริมการรวมตัวกัน ส่งเสริมความเข้มแข็ง ส่งเสริมประสิทธิภาพของทั้งชุมชนและประชาคม ไม่ว่าจะชุมชนหรือประชาคมนี้ เราจะมองเป็นส่วนย่อย ๆ ก็ได้ เช่น ชุมชนระดับหมู่บ้าน ชุมชนระดับตำบลเราก็เรียกชุมชนได้ แต่ส่วนมากถ้ามีขนาดใหญ่ขึ้นมา อาจจะเปลี่ยนมาใช้คำว่า “ประชาคม”

คำว่าประชาคมจะสื่อความหลากหลาย

มากกว่าคำว่าชุมชน คำว่าชุมชนนี้มักจะไปด้วยกัน คล้าย ๆ กัน หรือทิศทางเดียวกัน

คำว่าประชาคมนี้จะรวมความหลากหลายอยู่ด้วย แต่ว่ามีกรอบใหญ่ ๆ มีทิศทางเดียวกัน คำว่าประชาคมก็เลยเป็นคำที่เอามาใช้แล้วก็สามารถพูดถึงประชคมในระดับต่าง ๆ ได้ตั้งแต่ระดับใหญ่สุดก็คือ ประชาคมโลกรองลงมาเป็นประชาคมไทย คือทั้งประเทศที่ย่อยลงไปก็อาจเป็นประชาคมจังหวัด ประชคมอำเภอ และก็ย่อยน้อยก็จะเป็นประชาคมตำบล เนื่องจากว่าตำบลของเราเป็นหน่วยการปกครองที่น้อยที่สุดที่มีระเบียบไว้ชัดเจนว่ามีองค์การบริหารส่วนตำบล

ซึ่งเราก็เห็นว่าการที่มีระเบียบว่าด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ยังไม่เพียงพอว่าจะต้องมีความเป็นประชาคมในระดับตำบลควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้ อบต. มีองค์กรหรือมีกลไกที่จะประสานกัน

เพราะ อบต. นั้นวัตถุประสงค์ในที่สุดก็คือ เพื่อสนองประโยชน์ของประชาชนทั้งตำบล ก็คือสนองประโยชน์ของประชาคมในตำบล แต่ตัว อบต. จะมีวิธีทำงานที่เป็นทางการ และอาจมีกรอบมีขั้นมีตอนแข็งตัวน้อย แต่ประชคมนั้นมีความหลากหลาย มีความอ่อนตัว และกว้างขวางทั่วถึง

ถ้า อบต.ได้ทำงานควบคู่เชื่อมโยงกับ
ประชาคม ก็จะเป็นพลังหนุนเสริมซึ่งกันและ
กัน อบต.ที่ดีก็จะทำให้เกิดประชคมที่ดี
ประชาคมที่ดีก็จะเลือก อบต.ที่ดี กำกับ

๒. ประชาคมกับความเป็นองค์กร

ประชาคมไม่ใช่เป็นองค์กร ประชาคม
เป็นปรากฏการณ์ เป็นหลักการ เป็นแนวคิด
ไม่ใช่เป็นองค์กร

แต่ถ้าเมื่อมีความเป็นประชาคมแล้ว
ประชาคมก็มักจะคิดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อจะ
ทำงาน การตั้งองค์กรเพื่อทำงานก็เช่นเดียวกัน
การรวมกันเป็นสมาคม ชาวตำบล ก. ตำบล
ข. อย่างนี้ก็เรียกว่ามีกลุ่มองค์กรที่จะทำงาน
หรืออาจจะเป็นเครือข่าย

ตัวอย่างเช่น ในประชาคมเราเนี่ย เรามี
กลุ่มแม่บ้าน มีกลุ่มเกษตรกร มีกลุ่มออมทรัพย์
มีโรงเรียน มีวัด มีชมรมวัฒนธรรม

เหล่านี้ก็เป็นเครื่องมือย่อย ๆ ของ
ประชาคม เพื่อจะให้ประชาคมทำงานได้อย่าง
สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เราก็มาสร้างกลไกที่เชื่อมโยง
องค์กรเหล่านี้เข้าด้วยกัน เราเรียกว่า “เครือ
ข่าย” ถ้าเช่นนั้นเครือข่ายก็จะเป็นเครื่องมือของ
ประชาคม

ประชาคมเป็นปรากฏการณ์หรือแนว

อบต.ได้อย่างดี อบต.ก็จะมาทำประโยชน์ให้
ประชคมได้ดี เป็นวัฏจักรเป็นวงจรที่เจริญ
ก้าวหน้าต่อไปได้เรื่อย ๆ

คิดโดยรวม ภายใกรอบของประชาคมก็จะ
มีองค์ประกอบย่อย ๆ เช่น กลุ่มแม่บ้าน
สหกรณ์การเกษตร ฯลฯ การที่องค์ประกอบ
ย่อย ๆ จะทำอะไรไป ก็ถือว่าเป็นส่วนหนึ่ง
ของกิจกรรมของประชาคม ไม่จำเป็นว่า จะ
ต้องมาทำเรื่องเดียวกันตลอดเวลา สามารถ
ที่จะทำเรื่องต่าง ๆ นานา ที่เป็นความสนใจ
เฉพาะขององค์กรย่อย ๆ ซึ่งที่จริงก็เหมือน
กับเป็นประชาคมย่อย ๆ อยู่ในประชาคมใหญ่

แต่ถ้าถ้าประชาคมใหญ่มีความเข้มแข็ง
ประชาคมใหญ่ก็จะคิดได้ว่าในบรรดาประ
ชาคมย่อย และกิจกรรมย่อยนั้น เราน่าจะมี
ทิศทางใหญ่ ๆ ที่จะไปด้วยกันอย่างไร แล้ว
เราจะร่วมมือรวมพลัง ร่วมคิดร่วมทำกันยังไง
เพื่อให้เป้าหมายใหญ่ ๆ วัตถุประสงค์ใหญ่ ๆ
ของเรานั้นบรรลุ

นั่นคือจะเป็นแนวทางการขับเคลื่อน
ของประชาคม

๓. ความหมายของประชาคมตำบล

ประชาคมตำบล คือ การที่คนในตำบล อาจจะรวมถึงคนที่เกี่ยวข้องกับตำบลนั้น ๆ รู้สึกว่ามีอะไรร่วมกัน และมาทำอะไรร่วมกัน ซึ่งมีสองส่วน คือ ส่วนความรู้สึกกับส่วนที่มาทำอะไรร่วมกัน ซึ่งบางครั้งอาจเกิดส่วนใดส่วนหนึ่ง แล้วก็นำไปสู่อีกส่วนหนึ่ง

เช่น รู้สึกว่าเป็นประชาชนในตำบล หรือว่าเป็นเจ้าของตำบลร่วมกัน แต่ยังไม่ทำอะไรร่วมกัน ถ้าอย่างนี้ความเป็นประชาคมก็ยังไม่สมบูรณ์ หรือว่าเป็นเจ้าของตำบลร่วมกัน ความเป็นประชาคมก็ยังไม่สมบูรณ์

๔. ความสัมพันธ์ระหว่างประชาคมตำบลกับ อบต.

อบต.ก็คือ องค์การบริหารที่เป็นทางการ มีกฎหมายรองรับ มีโครงสร้าง กำหนดวิธีจัดตั้ง ระบุหน้าที่ และอื่น ๆ ไว้เบ็ดเสร็จ

องค์การบริหารนี้เป็นการจัดการพื้นที่ และจัดการประชากรที่อยู่ในตำบลนั้น ๆ เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาคมตำบล แต่ไม่ใช่อย่างเดียวกัน คือ คนที่อยู่ในตำบลนั้น เขาสามารถที่จะรู้สึกว่าเป็นประชาคม และทำอะไรร่วมกันอยู่แล้ว ไม่จำเป็นว่าจะมี อบต. หรือไม่

แต่การที่มี อบต.ก็อาจจะทำให้ประชาคมตำบลนั้นเหมือนกับว่ามีเครื่องมือที่เป็นทางการ คือ อบต.

อบต.เป็นเครื่องมือที่เป็นทางการมีกฎหมายรองรับ แต่ประชาคมยังสามารถมีเครื่องมืออื่น ๆ เช่น มีกลุ่มแม่บ้าน มีสหกรณ์การเกษตร มีกลุ่มออมทรัพย์ มี

สมบูรณี่ต้องรู้สึกว่ามีอะไรร่วมกัน และได้ทำอะไรร่วมกันด้วย

ชุมชนโดยทั่วไปจะมีลักษณะบางอย่างของประชาคมอยู่บ้างแล้ว เพราะว่าการที่อยู่ในพื้นที่เดียวกันนั้น อย่างน้อยก็รู้สึกว่าเราเป็นคนพื้นที่เดียวกัน คนตำบลเดียวกัน เป็นญาติพี่น้องเพื่อนฝูงกันหรือแม้กระทั่งคนที่ไปมาหาสู่กับตำบลนั้นเป็นประจำ ถึงแม้จะไม่ใช่คนตำบลนั้น แต่ก็อาจจะรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมตำบลนั้น

ชมรมอนุรักษ์วัฒนธรรม นี่คือ เครื่องมืออื่น ๆ ที่ประชาคมสามารถมีได้ นอกเหนือไปจาก อบต. ถ้า อบต.ทำงานดี อบต.จะไปทำงานแบบมีส่วนร่วมกับประชาชน และส่งเสริมความเข้มแข็งของประชาชน ความเข้มแข็งของประชาชนในที่นี้กินความทั้งความเข้มแข็งในระดับรายบุคคลและรายครอบครัว แต่ที่สำคัญยิ่งกว่านั้น ก็คือความเข้มแข็งในระดับชุมชน ในระดับองค์กรของประชาชน ซึ่งเมื่อรวมแล้วก็คือ ประชมนั่นเอง

อบต.ที่ดีก็จะไปสร้างประชาคมที่ดี อบต.กับประชาคมจึงควรทำงานไปด้วยกัน เพราะประชาคมมีอยู่แล้วโดยธรรมชาติ แม้ที่ไม่มี อบต.ก็มีประชาคมอยู่แล้ว ฉะนั้น เราจะไปตั้งต้นที่ อบต.ก็ไม่ถูกนัก เพราะประชาคมเขามีก่อน จึงพูดได้ว่าถ้าส่งเสริมประชาคมให้ดี ให้เข้มแข็งแล้ว แม้ไม่มี อบต.

ประชาคมก็จะไปได้ดี แต่ถ้ามี อบต. และ อบต. ดีด้วย ก็จะทำให้ดียิ่งขึ้น

หาก อบต. เก่งเฉพาะตัว แต่ว่าไม่ได้สร้างฐานที่เข้มแข็ง คือฐานประชาชน อบต. นั้นก็อาจจะเก่ง แต่งานที่ออกไปไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และไม่เชื่อมต่อกับความเข้มแข็งของประชาคมในระยะยาว ในที่สุด อบต. นั้นก็อาจจะต้องเสื่อมไป

๕. ความร่วมมือระหว่างประชาคมตำบลกับ อบต.

ถ้าเราใช้ความพยายามทั้งสองทาง คือ ด้านหนึ่งเป็นความพยายามที่จะให้ อบต. เป็น อบต. ที่ดี อีกด้านหนึ่ง คือ ความพยายามที่จะให้ประชาคมเป็นประชาคมที่เข้มแข็ง ถ้าทางใดทางหนึ่งเกิดอ่อนแอก็จะได้อีกทางหนึ่งไปช่วย

สมมติว่า อบต. เกิดไม่ดี อย่าเรียกว่าอ่อนแอเลย อาจจะเข้มแข็งเกินไป คือเข้มแข็งแบบผิดทาง แต่ว่าประชาคมดี ก็จะช่วยเป็นดุลถ่วง อบต. ให้ อบต. นั้นกลับเข้ามาสู่การสนองความต้องการและการเชื่อมต่อกับประชาคม

ประเด็นนี้เหมือนประชาชนกับรัฐบาล ถ้ารัฐบาลเริ่มจะไม่สนองประโยชน์ของประชาชน ก็จะเกิดแรงกดดันให้ประชาชนต้องลุกขึ้นมาทำอะไรบางอย่างเพื่อกดดันรัฐบาลหรือถ่วงดุลรัฐบาล ประชาคมตำบลกับ อบต. ก็เช่นเดียวกัน ถ้า อบต. ทำไม่ดี แม้ไม่มีอะไรเกิดขึ้น และแม้ประชาคมไม่เข้มแข็งอยู่เดิม

ปัจจุบันบรรดานายทุนท้องถิ่นเข้าไปยึดกุม อบต. เป็นแหล่งของผลประโยชน์และอำนาจ ในขณะที่เดียวกันตัว อบต. เองก็ใช้ความคิดแบบข้าราชการ คือเริ่มรู้สึกว่าย่อยห่างจากชาวบ้านมากขึ้น เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ อีกทั้งยังเกิดการคอร์รัปชัน เกิดการทำงานที่ไม่สนใจชาวบ้าน

ซึ่งก็อาจจะเกิดแรงกดดันทำให้ประชาคมต้องเข้มแข็งขึ้นมาเพื่อจะมาถ่วงดุล อบต.

ที่ตำบลหนึ่งในจังหวัดกาญจนบุรี เขากำลังจะเลือกตั้งกำนันใหม่ ถามว่าทำไมถึงเลือกกำนันใหม่ เขาบอกว่า กำนันเก่ามันทำไม่ดี ประชาชนก็เลยรวมตัวกันไปเรียกร้องกับอำเภอให้ปลดกำนัน อำเภอก็เลยจัดให้มีการประชุม ชาวบ้านลงประชามติเสียงส่วนใหญ่ให้กำนันพ้นตำแหน่ง กำนันก็เลยพ้นตำแหน่งไป แล้วเขากำลังจะเลือกกำนันใหม่ อันนี้ก็ชี้ให้เห็นว่า ถ้าฝ่ายปกครองหรือฝ่ายที่เป็นทางการ เช่น อบต. ทำอะไรที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาคม ประชาคมก็มีแนวโน้มที่จะสร้างพลังขึ้นมาเพื่อทดแทนความบกพร่องที่เกิดขึ้น แต่ถ้าประชาคมเขาเข้มแข็งอยู่แล้ว เขาก็จะช่วยป้องกันไม่ให้ อบต. เดินออกนอกกลุ่มนอกทางไป ก็จะทำให้ อบต. มาทำงานร่วมกับประชาคมและไปได้ดี ทั้งสองฝ่าย

๖. เริ่มต้นพัฒนาที่ อบต.หรือประชาคมตำบล

ทางหนึ่งที่ทำได้ คือ ทำควบกันไป เช่น บางแห่งเข้าไปเสริม อบต.ให้วางแผนและบริหารงานแบบมีส่วนร่วม ซึ่งหมายความว่า เวลา อบต.คิดจะวางแผน ก็ไม่ได้คิดเฉพาะ อบต. แต่ว่าเชิญชวนผู้นำชุมชนหรือตัวแทนของชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน และเชิญชวนให้มามีส่วนในการติดตามผลด้วย โดยที่ อบต.ไม่ครอบงำประชาชน ไม่ใช่คิดแผนมาแล้วเสร็จแล้ว ก็มาบอกประชาชนว่าดี ต้องเอาอย่างนี้ จะต้องระดมความคิดจากรากฐานของประชาชนอย่างแท้จริง

ทำเช่นนี้ก็แสดงให้เห็นว่า อบต.กับประชาคมไปด้วยกันได้แล้ว อบต.เองก็จะมีส่วนในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาคม มิเช่นนั้นถ้าประชาคมมีความต้องการ ก็อาจจะเป็นฝ่ายที่จัดตั้งองค์กรขึ้นมา หรือว่ารวมตัวกันทำกิจกรรมและเรียนรู้ซึ่งกันและกัน เช่นเดียวกับประชาคมตำบลอื่น หรือไปขอการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก เช่น สถาบันการศึกษาเข้ามาช่วยอบรมหรือช่วยให้คำแนะนำ ประชาคมก็จะเข้มแข็งไปด้วย อบต.ก็เจริญก้าวหน้า

ไปด้วย คงทำควบคู่กันไปได้

แต่ในการที่ทำควบกันไปนี้ ทั้ง อบต. และประชาคม ก็สามารถจะพัฒนาตนเองไปได้พร้อม ๆ กัน แต่ถ้าสมมติว่าบางแห่ง อาจจะไม่สะดวกที่จะไปเริ่มที่ อบต. ก็มาเริ่มที่ประชาคมได้ เพราะดังที่กล่าวไปแล้วว่า ประชาคมมีอยู่แล้ว เพียงแต่ว่าเขามาร่วมประชุมกันบ้าง มาคิดเรื่องตำบลเขา ทำอะไรด้วยกัน นี่ก็คือกิจกรรมของประชาคม แล้วก็ต่อเนื่องกันไปเอง ในที่สุดเขาก็จะนึกออกว่า เออ! เราต้องทำมากขึ้น เราต้องมีกลุ่มเพิ่มขึ้นมา เราต้องขยายการประชุม ต้องไปต่อกับ อบต.ก็จะเป็นไปเอง

นอกจากเชื่อมต่อ อบต.แล้ว ก็อาจจะไปเชื่อมต่อกับตำบลอื่น หรือกับจังหวัดอื่น จะเกิดเป็นเครือข่ายของประชาคม เครือข่ายนี้ จะมีการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน มีการพัฒนาซึ่งกันและกัน และอาจมีการอาศัยทรัพยากรจากภายนอกเข้ามาสนับสนุนทรัพยากรทางด้านการเงิน ทางด้านความคิด ทางด้านวิชาการ

๗. ลักษณะประชาคมตำบลที่เข้มแข็ง

ในทางรูปธรรม คือ ประชาคมที่เข้มแข็ง จะมีการมาเจอเจอกันเป็นระยะ ๆ เช่น ปี ละหน อย่างน้อยเพื่อจะกำหนดร่วมกันว่า อยากเดินไปทิศทางไหน อยากจะเห็นตำบล เป็นอย่างไร และกำหนดวิธีการที่จะนำไปสู่ สิ่งที่ไม่ฝันนั้น จากวิธีการที่กำหนดก็จะนำไปสู่กิจกรรม กิจกรรมก็จะเป็นโครงการ เป็นมาตรการ หรือเป็นองค์กร เป็นกลไก การทำงาน เมื่อครบปี หรือในช่วงเวลาที่ เหมาะสม ก็กลับมาติดตามดูว่าได้ผลแค่ไหน ถ้าดีแล้วก็อาจจะช่วยกันทำให้ดียิ่งขึ้น ถ้ายัง

ไม่ดีก็ช่วยกันแก้ไขปรับปรุงและเรียนรู้ไปด้วย นอกจากนั้นก็อาจจะคิดเชื่อมต่อกับ ประชาคมอื่น ๆ ไปเรียนรู้ร่วมกับประชคมอื่น ๆ ไปเยี่ยมเยียนกัน มาทำโครงการร่วมกัน ถ้ามีสิ่งเหล่านี้เกิดขึ้น เราก็พอจะบอกได้ว่า ประชาคมนั้น อย่างน้อยมีความคึกคัก มีความ ตื่นตัว ส่วนจะเข้มแข็งมากน้อยแค่ไหนก็อยู่ที่ ผลงาน ถ้าเขากำหนดทิศทาง กำหนดเป้าหมายของประชาคม แล้วทำได้ตามที่กำหนด ไว้ และก็ดีขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งหมายความว่าประชาคมนั้นเข้มแข็ง

๘. ประชาคมตำบลกับการแก้ปัญหาสังคมและประเทศชาติ

ประเทศชาติประกอบไปด้วยตำบล เวลาเราพูดเรื่องประชาคมตำบล อาจนึกถึง ชุมชนในชนบทหรือประชาคมในชนบท ใน ความหมายที่แท้จริงก็คือความครอบคลุมทุก ชุมชนทั่วประเทศ ทั้งชุมชนในเมือง หรือว่า ตำบลในเมือง หรือถ้าขยายพื้นที่ออกไป ก็ อาจเป็นระดับสุขาภิบาล เทศบาล ทั้ง กทม .ก็เป็นประชาคม กทม. หรืออาจจะเป็นประชาคมเขตต่าง ๆ ของ กทม. ถ้าประชาคม ทุกแห่งเข้มแข็ง ก็คือฐานของสังคมเข้มแข็ง

คำว่าเข้มแข็งนั้นแปลว่า ต้องเข้มแข็ง ทุกด้าน ทั้งเศรษฐกิจ จิตใจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม การเมืองการปกครอง ต้อง เข้มแข็งไปหมด แม้กระทั่งเรื่องศาสนา เรื่อง จริยธรรม คุณธรรมต่าง ๆ ก็จะทำให้ฐาน ของเศรษฐกิจนั้นเข้มแข็ง และฐานของ

เศรษฐกิจนี้ก็ช่วยให้ยอดของเศรษฐกิจ ก็คือ เศรษฐกิจในระดับรวมที่เราเรียกว่า เศรษฐกิจ มหภาคมีความเข้มแข็งไปด้วย

เพราะประชาคมเข้มแข็งก็หมายความว่า คุณภาพของบุคคล คุณภาพของประชากร ก็จะมีคุณภาพ คุณภาพการศึกษา ก็จะมีคุณภาพ ความรู้ ความเข้าใจในเรื่องเศรษฐกิจ เรื่องอาชีพก็จะดี และเชื่อมต่อกันทั้ง ในแนวราบและแนวตั้ง แนวตั้งก็คือเชื่อมต่อกับส่วนกลาง เชื่อมต่อกับเศรษฐกิจมหภาค ทุกอย่างก็จะดีขึ้น

ยิ่งคำว่าประชาคม ถ้าตีความหมาย ให้กว้างออกไปอีก ก็รวมถึงประชาคมธุรกิจ ประชาคมผู้บริหารประชาคมผู้นำ ถ้าประชาคมในทุกระดับในทุกมิติดีแล้ว ก็คือ สังคมดี เศรษฐกิจดี การเมืองดี

๙. ใครควรเป็นผู้พัฒนาประชาคมตำบล

คงต้องคำนึงถึงว่า การเจริญเติบโต การพัฒนาของประชาคม ไม่ได้ขึ้นอยู่กับใครคนใดคนหนึ่ง หรือขึ้นอยู่กับองค์กรใด องค์กรหนึ่ง หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างหลากหลาย และไปพร้อม ๆ กัน ไปเร็วบ้าง ช้าบ้าง ไปได้ สำเร็จบ้าง ไม่สำเร็จบ้าง

แม้เราไม่ทำอะไร กระบวนการพัฒนา เกิดขึ้นโดยธรรมชาติอยู่แล้ว และจะมีหน่วยงานมีองค์กรไปทำ ไปส่งเสริมที่นั่นที่นี้อยู่แล้ว ถ้าใครคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจะ มาคิดทำอะไร ต้องไม่ลืมว่าไม่ใช่เขาเท่านั้น ที่จะทำ มีคนอื่นทำอยู่เยอะแยะแล้ว

กลุ่มที่จะทำก็ ต้องมาเลือกว่าจะทำ ตรงไหนถึงจะมีคุณค่าดีที่สุด มีมูลค่าเพิ่มมากที่สุด จะทำแบบหาโครงการนำร่องมาให้ดี ให้เด่น เพื่อจะได้มีกำลังผลักดันต่อไปเยอะ ๆ หรือว่าจะไปทำแบบกระจายทั่ว ๆ ไป แล้ว

๑๐. ประชาคมตำบลจะขัดแย้งกับภาคธุรกิจเอกชนหรือไม่

ผลประโยชน์ในที่สุดแล้วไม่ขัดแย้งกัน ในที่สุดแล้วทุกคนก็ต้องการให้สังคมไทยอยู่ เย็นเป็นสุข มีความเจริญก้าวหน้าไปด้วยกัน ถ้าประชาคมในระดับฐานรากเข้มแข็ง เขาก็ จะต่อกับประชาคมในระดับธุรกิจ หรือใน

อาศัยพลังที่มีอยู่นี้รับช่วงต่อ ๆ กันไปก็ได้ หรือจะไปสานเชื่อมกับกลไกที่มีอยู่แล้ว ดีบ้าง ไม่ดีบ้าง เป็นผลมากบ้าง น้อยบ้าง สานเชื่อม กันแล้วก็ ทำไปด้วยกัน ใครถนัดทางไหนก็ ทำตรงนั้น ใครอยากจะทำอะไรอะไรก็นำร่อง ไป ใครอยากจะทำคู่มือปุ๋ยพรมไปก็ทำไป ใคร อยากจะไปแก้กฎหมาย แก้นโยบายให้เอื้อ อำนวยก็ทำไป อย่างนี้มันต้องทำหลากหลาย ไปด้วยกัน คงไม่จำเป็นว่าจะต้องเลือกอย่าง ใดอย่างหนึ่ง

แต่ถ้าเรามีกำลังจำกัด แล้วอยากจะทำอะไรสักอย่าง ก็เลือกอย่างที่จะให้คุณค่า ดีที่สุด เลือกทำอย่างนั้น เพียงแต่ต้องไม่ลืม ว่าขณะที่เราเลือกทำอย่างเดียวนั้น มีคนอื่น อีกเยอะแยะที่เขาทำอย่างอื่นด้วย ถ้าจะให้ดี ต้องคำนึงว่าคนอื่นนั้นทำอะไรอยู่ และที่เรา ออกมาอย่างเดี๋ยวนี จะไปต่อกับเขาอย่างไร ถ้าต่อได้ดีก็จะเป็นประโยชน์อย่างมาก

ระดับมหภาค และเป็นดูล่วงให้กับประชาคมในระดับมหภาค

ทำนองเดียวกันประชาคมในระดับ มหภาคนี้ ถ้าเขาฉลาด ถ้าเขาดี เขาก็เชื่อมต่อกับประชาคมในระดับฐานราก ถ้าปราศจาก

แรงหนุนจากประชาคมฐานราก เขาก็จะไป
ได้ไม่ดี จะไม่ยั่งยืน ฉะนั้น ถ้าประชาคม
ฐานรากเข้มแข็ง ประชาคมฐานบนหรือประ
ชาคมส่วนบนก็มีคุณภาพดี และโดยเฉพาะ
ถ้าหากว่ามีการรวมตัวกันเป็นเครือข่าย ทั้ง
ในระดับแนวราบ คือระหว่างประชาคม
ฐานรากด้วยกัน และในแนวดิ่ง คือประชมคม
ในระดับจังหวัด ก็คือทุกระดับในจังหวัด หรือ
ทุกระดับในภูมิภาค ในการเป็นประชาคม
ร่วมกันนี้ เขาจะมาพูดจาแลกเปลี่ยน และ
ตัดสินใจร่วมกันเองว่าอย่างไรดีที่สุด ดีสำหรับ
ทุกฝ่าย

ถ้ามียุทธศาสตร์หรือวิธีการใดวิธีการ
หนึ่งที่ดีสำหรับฝ่ายเดียว แต่ไม่ดีสำหรับฝ่าย
อื่นเขาจะชี้แจงกันขึ้นมาเอง เพราะว่าถ้าดี
ฝ่ายเดียว จะดีอยู่ชั่วคราวเท่านั้น และไปได้
ไม่ยึด ฝ่ายหนึ่งก็จะบอกเองว่าถ้าขึ้นคุณจะ
ไปอย่างนั้น คุณจะไปได้ไม่ยึด ทำอย่างนี้
ดีกว่า จะได้ไปด้วยกัน อาจจะมีบ้าง แต่ว่า
ไปด้วยกันยาวนาน และดีด้วยกันทั้งสองฝ่าย

การที่มีพลังแลกเปลี่ยนและเชื่อมต่อกัน
เช่นนี้ จะนำไปสู่การตกลงมาตรการหรือนโยบาย
หรือวิธีการที่ทุกฝ่ายยอมรับและได้
ประโยชน์ร่วมกัน นี่ก็คือคำว่าประชาคมที่ดี
และเข้มแข็ง

มีความหมายต้องหมายถึงประชาคม
เดี่ยว และประชาคมที่เป็นเครือข่ายทั้งในแนว
ราบและแนวดิ่ง ทั้งในเชิงพื้นที่เล็ก พื้นที่ใหญ่
และในที่สุดก็คือทั้งสังคมไทย ความเป็นประ

ชาคมนี้อาจมีความหมายในตัวว่า หมายถึงความ
เชื่อมต่อซึ่งกันและกัน จนกระทั่งประเทศเป็น
ประชาคมเดียวกัน การตัดสินใจทำอะไรก็จะ
ไปด้วยกัน

ประชาคมที่ดีนั้นต้องเป็นประชาคม
ที่รู้ว่าจะเชื่อมต่อกับคนอื่นอย่างสร้างสรรค์
และอย่างเสริมพลังซึ่งกันและกันได้อย่างไร
ประชาคมที่ดี ที่ฉลาด ก็จะต้องเชื่อมต่อกับภาค
ธุรกิจได้อย่างทัดเทียม อย่างได้ประโยชน์
ร่วมกัน ประชาคมก็จะช่วยธุรกิจ ธุรกิจก็จะ
ช่วยประชาคม จะเป็นการส่งเสริมเกื้อหนุน
ซึ่งกันและกัน อย่างนี้ก็จะไปด้วยกันได้

การมองว่าสังคมแบ่งเป็นชนชั้นนั้นเป็น
เรื่องของลัทธิมากซ์ ลัทธิมากซ์เป็นทฤษฎีที่
ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่มีชนชั้น และเลยไปคิดว่า
ชนชั้นต้องมีความขัดแย้ง และต้องต่อสู้ให้มัน
พังไปข้างหนึ่ง แต่ประวัติศาสตร์ก็พิสูจน์แล้ว
ว่าทฤษฎีนี้ไม่เป็นจริง ชนชั้นไม่ได้ต่อสู้กัน
จนกระทั่งแตกหักไปข้างหนึ่ง

ชนชั้นอาจจะเกิด พอเกิดแล้วถ้าอำนาจ
ไม่เท่ากัน ก็จะมีการต่อสู้ แต่การต่อสู้
ในที่สุดจะนำมาซึ่งอำนาจที่ใกล้เคียงกัน และ
กลับมาเชื่อมต่อกัน พออำนาจใกล้เคียงกัน
แล้วเขาจะมาเชื่อมต่อกัน เพราะนั่นคือผล
ประโยชน์ร่วมกัน แต่ถ้าทำลายกันไปข้างหนึ่ง
ต่างคนต่างเสียประโยชน์ หลักสามัญสำนึก
หลักเหตุผลได้ชี้ว่า ผลที่สุดแล้วคนในสังคม
นั้นต้องอยู่ด้วยกัน ต้องสามัคคีกันถึงจะมี
พลังสูงสุด

๑๑. รัฐธรรมนูญใหม่กับการสนับสนุนประชาคมตำบล

รัฐธรรมนูญใหม่มีอยู่หลายส่วนที่ส่งเสริมความเข้มแข็งของประชาชนฐานราก ในรูปของสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ บทบาท งบประมาณ การจัดการ และอื่น ๆ

นอกจากจะมีสิทธิเสรีภาพมากขึ้นแล้ว ก็จะมีบทบาทในการจัดการเรื่องของตัวเอง ได้ดีขึ้น มากขึ้น สะดวกขึ้น ดังนั้นเรื่องของ รัฐธรรมนูญกับแนวคิดของแผนฯ ๘ จึงไปด้วยกัน

แนวคิดที่ส่งเสริมความเข้มแข็งของประชาชนในระดับหมู่บ้านระดับตำบลแนวคิดเรื่องประชารัฐ คือการร่วมมือกันระหว่างรัฐกับประชาชน เพื่อจะเรียนรู้และเสริมพลังซึ่งกันและกันเหล่านี้จะเป็นแนวคิด แนวทาง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้การเกื้อหนุน เพราะจะมีบทบัญญัติต่าง ๆ ไว้ในหลายหมวดด้วยกันที่ส่งเสริมเรื่องประเภทนี้

รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจ ใ้บทบาทของท้องถิ่นไว้มาก แต่ทั้งหมดนี้ก็อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายใหญ่ และภายใต้กรอบการปกครองที่ถือว่าประเทศไทยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ความเป็นอิสระควมมีเสรีภาพนั้นก็คือภายในกรอบของท้องถิ่น เป็นการส่งเสริมความหลากหลายของท้องถิ่น ซึ่งดี

เพราะว่าเมื่อท้องถิ่นมีอิสระภาพ มีเสรี

ภาพ มีความหลากหลายนั้น ท้องถิ่นจะเข้มแข็งขึ้น ท้องถิ่นที่เข้มแข็งนั้น ทำให้ส่วนรวมเข้มแข็ง ท้องถิ่นเข้มแข็งจะยิ่งเกาะกับส่วนกลาง เพราะความเข้มแข็งของท้องถิ่นนั้น ไม่สามารถจะเป็นความเข้มแข็งที่ออกไปเป็นอิสระได้ เพราะยังงี้ ๆ ก็ยังต้องอาศัยทรัพยากรส่วนหนึ่งจากส่วนกลางและยังต้องอาศัยการเชื่อมโยงกับหลาย ๆ ส่วน ทั้งท้องถิ่นด้วยกันและกับส่วนกลาง จึงจะเกิดพลังเป็นพลังร่วม ไม่ใช่พลังอิสระ

ถ้าท้องถิ่นเป็นอิสระ พลังก็จะน้อย แต่การที่เชื่อมต่อกับท้องถิ่นอื่น ๆ เชื่อมต่อกันทั้งประเทศและส่วนกลางด้วย พลังก็จะมาก เพราะท้องถิ่นอย่างเดียว จะไม่เข้มแข็งเท่าท้องถิ่นร่วมกับส่วนกลาง

แต่ถ้าท้องถิ่นอยู่ภายใต้ส่วนกลาง ทุกเรื่องต้องแล้วแต่ส่วนกลาง ท้องถิ่นก็จะไม่เข้มแข็ง ดังนั้น ความเข้มแข็งจึงเกิดจากเสรีภาพในระดับหนึ่งกับการเชื่อมต่อทั้งในแนวราบและแนวตั้ง การเชื่อมต่อในแนวราบ คือ กับท้องถิ่นด้วยกัน ในแนวตั้ง คือ กับส่วนกลาง

เมื่อได้ทั้ง ๓ มิติ คือ

- ๑) การมีอิสระในเรื่องของการดูแลท้องถิ่น
- ๒) การเชื่อมต่อกับท้องถิ่นอื่นในแนวราบ

๓) การเชื่อมต่อกับส่วนกลางในแนวตั้ง
พลังถึงจะมากที่สุด และเป็นประโยชน์
ร่วมกัน

ความกังวลที่ว่าท้องถิ่นจะประกาศตัว
เป็นรัฐอิสระเป็นการคิดเชิงทฤษฎี ในทาง
ปฏิบัติจะเกิดขึ้นได้ยากมาก เว้นแต่ท้องถิ่นนั้น
มีขนาดใหญ่ และมีพลังเพียงพอที่จะเป็น
ประเทศประเทศหนึ่ง

ซึ่งก็เช่นเดียวกันในทางทฤษฎีก็มีความ
เป็นไปได้ ส่วนในทางปฏิบัติเองก็อาจจะ
เกิดขึ้น แต่ยาก ดูในประเทศที่เป็นสหรัฐ เขา
ก็ยังเกาะตัวกันอยู่ ทำไมเขาไม่แยกเป็นอิสระ
สหรัฐอเมริกามี ๕๑ รัฐทำไมเขาไม่แยกออกไป
เพราะเขาแยกออกไปแล้วเขากลับอ่อนแอ
ออสเตรเลียมี ๗ รัฐ ก็ไม่แยก ถ้าแยกแล้ว
อ่อนแอ

อีกอย่างหนึ่งก็คือว่า การที่ให้คนมี
อิสระนั้น เป็นการทำให้เขามีกำลัง และเมื่อ
มีกำลัง ก็กลับมาช่วยส่วนกลาง ช่วยส่วนรวม
และก็กลับจะมีความผูกพันกับ ส่วนรวม

แต่ถ้าเกิดเขาอ่อนแอ เขารู้สึกว่าถูกบีบ
และถูกกด

๑) เขาจะไม่มีกำลัง

๒) เขาจะรู้สึกอึดอัด และอยากจะ

แยกตัวออกไป เพราะความที่ถูกกด ถูกบังคับ
ถูกกำหนด แต่ถ้าเขายังมีอิสระตามสมควร
เขากลับจะอยากอยู่ ก็เหมือนกันกับพ่อแม่
กับลูก ถ้าพ่อแม่บังคับลูกมาก ลูกอาจจะไม่
อยากอยู่ในครอบครัว แต่ถ้าพ่อแม่ให้อิสระ
กับลูกตามสมควร ลูกจะอยากอยู่ในครอบครัว
มีตัวอย่างในประเทศอังกฤษเมื่อปี ค.ศ. 1915
ที่พระเจ้าแผ่นดินกตซึ่งราษฎรมาก รีดภาษี
ส่งไปรบฯ ราษฎรไม่ค่อยมีอิสระเสรีเท่าไร
ราษฎรก็เลยแข็งข้อ ตั้งตัว ไม่ยอมสมวาภิภักดิ์
กับพระเจ้าแผ่นดิน ยื่นข้อเรียกร้องพระเจ้า
แผ่นดิน มีการต่อสู้กัน ในที่สุดพระเจ้าแผ่นดิน
ยอมตามข้อเรียกร้องให้อิสระเสรีภาพตาม
สมควรกับขุนนางและประชาชน พอให้อิสระ
เสรีภาพตามสมควรแก่ขุนนางและประชาชน
ขุนนางและประชาชนก็เลยกลับมาสมวาภิภักดิ์
กับพระเจ้าแผ่นดิน ก็กลายเป็นอันหนึ่งอัน
เดียวกันอีก นั่นคือกฎบัตรสิทธิมนุษยชนฉบับ
แรก ซึ่งในที่สุดก็นำมาสู่การเป็นรัฐธรรมนูญ
หรือการเป็นประชาธิปไตยในประเทศอังกฤษ
ก็เป็นตัวอย่างให้เห็นว่าสิทธิเสรีภาพสร้าง
ความเข้มแข็ง และสร้างความเป็นอันหนึ่ง
อันเดียวกันมากกว่าที่จะนำไปสู่การสร้าง
ความแตกแยก

ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัด สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น

รองศาสตราจารย์ ดร.วิรัช วิรัชนิภาวรรณ*



รายงานการวิจัยนี้เป็นผลมาจากการวิจัยเอกสารควบคู่กับการวิจัยสนาม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบและโครงสร้างของจังหวัดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนการเลือกตั้งและการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยและต่างประเทศ อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น นอกจากนี้ ยังเสนอตัวแบบ (models) และแนวทางการพัฒนาผู้ว่าราชการจังหวัดที่เหมาะสมกับประชาชนส่วนรวมและสังคมไทย รวมทั้งแนวทางการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

This research consists of document research and field research. Its objectives are to analytical and comparative studies on provincial forms and structures, governors' authorities, as well as elected and appointed governors of Thailand and foreign countries- America, France, and Japan. In addition, the objectives are to suggest models and guidelines of governors' improvement appropriated to Thai people and society including guideline to improve related laws. The research and suggestions will

* สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการนำไปประยุกต์ใช้กับประเทศไทยต่อไป

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้การวิจัยครั้งนี้มี ๕ กลุ่ม ได้แก่ ๑) ประชาชนทั่วไป ๒) ครูอาจารย์ และนิสิตนักศึกษา ๓) ข้าราชการประจำ ๔) กำนันผู้ใหญ่บ้านและผู้นำกลุ่ม รวมทั้ง ๕) ผู้ใช้อินเตอร์เน็ต (internet) ซึ่งสุ่มตัวอย่างจากจังหวัดเชียงใหม่ นครราชสีมา นนทบุรี สงขลา และภูเก็ต รวมทั้งในกรุงเทพมหานคร ได้ข้อมูลจากตัวอย่างจำนวน ๑,๐๙๐ ราย ซึ่งเท่ากับร้อยละ ๘๗.๒ ของตัวอย่างทั้งหมด (๑,๒๕๐ ราย)

การรวบรวมข้อมูลที่สำคัญแบ่งเป็นการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการรวบรวมข้อมูลสนาม การรวบรวมข้อมูลจากเอกสารได้รวบรวมมาจากหนังสือตำราทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนข้อมูลที่ส่งผ่านทางอินเตอร์เน็ต สำหรับการรวบรวมข้อมูลสนามซึ่งเกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยนั้นได้มาจากการสัมภาษณ์รายบุคคลตามแบบสอบถาม การสัมภาษณ์โดยส่งแบบสอบถามทางอินเตอร์เน็ตหรืออีเมล (E-mail) และการสัมภาษณ์แนวลึกเฉพาะผู้เชี่ยวชาญ (delphi)

เฉพาะการรวบรวมข้อมูลสนามได้ดำเนินการในช่วงเดือนพฤษภาคม ถึง กรกฎาคม

then be useful for applying to Thailand.

Samples of the research are 5 groups. They conduct from inhabitants, scholars and students, government officials, Khumnun Phuyaiban and group leaders, and Internet users. The 5 groups sample from Chiang Mai, Khon Kaen, Nakhon Ratchasima, Nonthaburi, Nakhon Si Thammarat, Songkhla and Phuket Provinces including Bangkok. The amount of samples collected are 1,090 that is equal to 87.4 percent of total samples (1,250).

Data collections are mainly divided into document data collection and field data collection. Namely, the document data is collected from books and texts in and out of Thailand together with data transmitting through Internet. The field data, which concentrated merely on Thai governor, is collected by face to face interviews with questionnaires, sending questionnaires to Internet users (E-mail), and Delphi interviews.

The field data is collected between May to July 1997. After that, the field data

๒๕๔๐ จากนั้นจึงนำข้อมูลสนามมาประมวล และวิเคราะห์ด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์โดยใช้ โปรแกรม SPSS (Statistical Package for the Social Science)

สำหรับสถิติที่ใช้ในการประมวลและ วิเคราะห์ข้อมูลสนามคือ ความแตกต่างของ ร้อยละ และการนำตัวแปรที่สำคัญแต่ละตัว มาคำนวณหาความสัมพันธ์กัน (cross-tabulation) การนำเสนอและเขียนรายงาน ผลการวิจัยใช้วิธีการพรรณนาหรือบรรยาย (descriptive approach) และวิธีการ วิเคราะห์เปรียบเทียบ (comparative and analytical approach) พร้อมตาราง เปรียบเทียบตามความเหมาะสม

ผลการวิจัยพบว่า

ตามความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ นั้น ระบบหรือวิธีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการ จังหวัดยังไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม โดยปัญหาเกิด จากระบบการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมากกว่าตัวบุคคล ดังนั้น นอกจากต้องปรับปรุง แก้ไขที่ระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ว่าราชการ จังหวัดควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และควรดำเนินการในบางจังหวัดที่มีความ พร้อมแล้ว ควรนำแนวคิดการเลือกตั้งผู้ว่า ราชการกรุงเทพมหานครมาเป็นแนวทางใน การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่ มีความพร้อมอีกด้วย

is processed and analyzed by computer with SPSS (Statistical Package for the Social Science) program.

Some statistics--percentage and cross-tabulation--are employed. Descriptive approach along with comparative and analytical approach are used frequently in presenting and writing research report plus pictures and comparative tables as necessary.

The research shows that, according to the majority of sampling opinions, method of appointing governor is unclear and unclear. This stems from governor's appointment system more than governor's personal behavior. Therefore, the system improvement particularly on election of governor in some provinces and the idea of Bangkok elected governor should be applied as guideline for the election of governor.

สำหรับคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด
ที่มาจากการเลือกตั้งนั้นอาจเป็นชายหรือหญิง
ก็ได้ที่มีอายุตั้งแต่ ๓๐ ปีขึ้นไป มีการศึกษา
อย่างต่ำระดับปริญญาตรี มีความรู้ความ
สามารถ มีประสบการณ์ทางด้านบริหาร และ
เคยรับราชการมาก่อน

ในส่วนของการควบคุมและตรวจสอบ
ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งนั้น
กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าประชาชน
ตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป ควรมีสหิทธิร่วมลง
ชื่อเพื่อนำไปสู่ขั้นตอนการถอดถอนหรือโยก
ย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดได้

แต่สำหรับคุณสมบัติของผู้ว่าราชการ
จังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งนั้น กลุ่มตัวอย่าง
ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัด
ควรมาจากข้าราชการประจำของกระทรวง
ทบวง กรมอื่นได้ โดยไม่ควรมาจากกระทรวง
มหาดไทยเท่านั้น และไม่ควรถือจะสังกัดสำนัก
นายกรัฐมนตรี

ในความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ส่วน
ใหญ่นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการ
แต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่มาก และแม้ผู้ว่าราชการ
จังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งได้สร้างความเจริญ
ก้าวหน้าและให้บริการแก่ประชาชนในจังหวัด
อย่างมีประสิทธิภาพในระดับปานกลางก็ตาม

The research further indicates that
qualification of candidate governor
should be male or female, with at least 30
years old, and hold bachelor degree.
The candidate governor should also
have administrative knowledge and
experience, accompanied by govern-
mental experience.

As regard to control and check the
elected governors, the research presents
that people at the amount of 50,000 should
have right to join signatures to recall of
transfer the elected governor.

Concerning the qualification of the
appointed governors, they should be
government officials and come from any
governmental organizations. At the same
time, they should neither come solely from
the Interior Ministry nor be under the
administration of the Prime Minister Ministry.

The research shows, according to the
majority of sampling opinions, that the
appointed governors have much power
and authority. However, although the
appointed governors construct progresses
and services for people at the medium

แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวก็ยังไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เหมาะสมกับตำแหน่งและเกียรติยศที่ได้รับ ผิดกับการบริหารงานที่เป็นไปในลักษณะไม่ใกล้ชิดกับประชาชน ประชาชนในจังหวัดร้องเรียนหรือควบคุมการบริหารงานและเข้าพบขอความช่วยเหลือจากผู้ว่าราชการจังหวัดได้ยากพอสมควร

สำหรับความคิดเห็นต่อการเลือกตั้งและการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดสอดคล้องกับแนวคิดและหลักการประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ ตลอดจนการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งจะมีส่วนช่วยให้ประชาชนมีรายได้และมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าเดิม การทำตัวเป็นนายประชาชนจะลดน้อยลง และประชาชนจะได้รับการยกย่องมากขึ้น

สำหรับข้อเสียของการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมทางการปกครองและการบริหารของไทยไม่สอดคล้องกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ในเวลาเดียวกัน การเลือกตั้งยังไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม อันจะมีส่วนสำคัญทำให้ผู้มีอิทธิพลตลอดจนผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ไม่เพียงพอเข้ามาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดได้ง่าย

level, they could not operate governmental affairs as much as position and prestige they have. The appointed governors work not closely to the people. Moreover, it is rather difficult for people to complain, control, and get aids from the elected governors.

Regarding election and appointment of governors, the research indicates that the election of governor coincides with democratic ideas and principles, decentralization and local self-government. The elected governors will take important part to increase people's incomes and standard of living. The governor's acting as people's bosses will decrease and the people will become more important.

The research also presents some errors of the election of governor. Particularly, the election of governor will not correspond with administrative custom, tradition and culture of Thai administration. At the same time, the elections at all levels are still unclear and unclear. The influential persons or persons with insufficient knowledge and experiences will become governors.

อย่างไรก็ตาม กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจะนำไปสู่การประกาศตัวเป็นจังหวัดหรือรัฐอิสระ หรือจะทำให้รัฐบาลในระดับชาติขาดความเข้มแข็ง

และเมื่อนำประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งมาเปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งได้พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการอีกทั้งมีความสัมพันธ์และใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง

ผู้วิจัยได้เสนอแนะให้มุ่งพัฒนาที่ระบบหรือโครงสร้างใหญ่คือ ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงในบางจังหวัดที่มีความพร้อมภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก็ได้เปิดโอกาสให้กระทำเช่นนี้ได้

สำหรับตัวอย่างจังหวัดที่มีแนวโน้มว่ามีความพร้อมดังกล่าว เช่น เชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา นนทบุรี นครศรีธรรมราช สงขลา และภูเก็ต เป็นต้น ส่วนจังหวัดอื่นที่มีแนวโน้มว่ายังไม่มีความพร้อม เช่น จังหวัดติดชายแดน

The research however shows that the election of governor will not lead to the declaration to be independent province and will not weaken the national government.

In comparing aspect, the elected governors exercise more administrative efficiency and have closer relationships with people than the appointed governors.

As for the suggestion, the researcher focuses firmly on improvement of system or main structure. That is to say, the election of governor in some well or successful provinces under the conditions of law are obviously suggested. Fortunately, Thai Constitution of 2540 BC gives opportunity to elect governors in the mentioned provinces.

The example of some well or successful provinces are Chiang Mai, Khon Kaen, Nakhon Ratchasima, Nonthaburi, Nakhon Si Thammarat, Songkhla, and Phuket Provinces. So, some provinces near

ต่าง ๆ หรือจังหวัดที่มีปัญหาในเรื่องความมั่นคงของชาติ

จังหวัดใดที่มีโอกาสเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ... (ซึ่งจังหวัดที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด) พ.ศ.... มาใช้บังคับ หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้วแต่กรณี

ในเวลาเดียวกัน ก็ต้องมีมาตรการอื่นเสริมด้วย เช่น รัฐบาลควรสนับสนุนการกระจายอำนาจทั้งทางด้านการเมือง สังคม และเศรษฐกิจให้แก่จังหวัดและหน่วยการบริหารท้องถิ่น ส่งเสริมภาคเอกชนให้เข้มแข็งภายใต้การแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม ปฏิรูประบบราชการและระบบการเมือง กำหนดกลไกควบคุมตรวจสอบผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งให้รัดกุม พร้อมทั้งจำกัดวาระการอยู่ในตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ มาจากการเลือกตั้งโดยให้อยู่ในตำแหน่งติดต่อกันไม่เกิน ๒ วาระ หรือ ๘ ปี

พร้อมกันนั้น ผู้วิจัยได้เสนอตัวแบบ (models) ที่สำคัญ ๓ ตัวแบบ ซึ่งในอนาคต ผู้ที่เห็นด้วยหรือผู้สนับสนุนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอาจนำตัวแบบใดตัวแบบหนึ่ง

boarders or face with national security problems will exclude from the election of governor.

Any province fits the conditions of the election of governor will enact a Law of.... (name of province) Administration, Year..... or amend the Law of Organizational Province, 2540 BC as appropriate.

Other measures should concurrently continue such as national government should decentralize political, social, and economic powers to provinces and local governments. The national government should support private sector with free and fair competitions as well as reform administrative and political systems. Moreover, the national government should issue strict means to control and check the elected governors including limit terms of the elected governors only 2 consecutive terms of 8 years.

Besides the suggestion, the researcher suggests mainly 3 models for persons agree and support the election of governor. One model or more could be applied to the

หรือหลายตัวแบบไปเป็นแนวทางในการ
ประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้

โดยตัวแบบที่หนึ่ง เป็นตัวแบบที่เสนอ
ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง
โดยตรง และยกเลิกผู้ว่าราชการจังหวัดที่มา
จากการแต่งตั้งในบางจังหวัด

ตัวแบบที่สอง เป็นตัวแบบที่เสนอให้
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการ
เลือกตั้งโดยตรง และยกเลิกผู้ว่าราชการ
จังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งในบางจังหวัด

ขณะที่ตัวแบบที่สาม เป็นตัวแบบที่
เสนอให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมา
จากการเลือกตั้งทางอ้อม และยกเลิกผู้ว่า
ราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งในบาง
จังหวัด

ส่วนข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาผู้ว่าราชการ
จังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งที่สำคัญนั้น ผู้วิจัย
ไม่เพียงเสนอแนะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลด
ขั้นตอนที่ไม่จำเป็นในการบริหารราชการ
พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับการจัดการ การให้
บริการ การประสานงาน การอำนวยความสะดวก
สะดวกต่อประชาชน และการพบปะใกล้ชิด
ประชาชนเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น แต่การแต่งตั้ง
ผู้ว่าราชการจังหวัดควรปราศจากการแทรก
แซงจากทุกฝ่าย ควบคู่ไปกับการมีมาตรการ
ตรวจสอบประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ

election of Thai governor in the future.

The first model establishes the direct
election of governor and the abolition of
appointed governors in some provinces.

The second model establishes the
direct election of governor (the President
of the Provincial Administrative Organization)
and the abolition of appointed governors
in some provinces.

The third model establishes the
indirect election of governor (the President
of the Provincial Administrative Organization)
and the abolition of appointed governors
in some provinces.

About the improvement of appointed
governors, the researcher suggests that the
appointed governors should reduce the
unnecessary administrative process. They
should also increase the concentration on
management, services, coordination,
people's conveniences, as well as close
meeting to people. Not only that, the
appointments of governor should free from
anyone intervention. Some measures of
administrative efficiency checking should

ของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่มีความพร้อมพร้อมที่จะถ่ายโอนอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากกาเลือกตั้งอีกด้วย

ท้ายที่สุด ผลการวิจัยได้ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในทางวิชาการและทางปฏิบัติ ในทางวิชาการเป็นการยืนยันว่าแนวคิด ข้อมูลและข้อเท็จจริงในเชิงวิเคราะห์เปรียบเทียบซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้ว่าราชการจังหวัดของต่างประเทศอาจนำมาประยุกต์และปฏิบัติได้จริงในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในบางจังหวัดที่มีความพร้อม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าผู้มีอำนาจบริหารประเทศ เช่น รัฐบาล รัฐสภา และข้าราชการประจำระดับสูง จะเปิดโอกาสให้หรือไม่ เพียงใด ส่วนในทางปฏิบัติ ผลการวิจัยได้ช่วยเสนอแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อพัฒนาผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย โดยเสนอให้นำตัวแบบข้างต้นมาประยุกต์ใช้ อันจะมีส่วนช่วยส่งเสริมให้การบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดมีประสิทธิภาพ พร้อมกับเป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวมและประเทศชาติมากขึ้น ☆

be in use. Then, the appointed governors should profoundly be ready to transfer power to the elected governors at the time of election.

Finally, the result of this research would contribute theoretical and practical knowledge. In theory, the research insists that the comparative and analytical data and facts of foreign governors are essential. They should be applied and implemented to Thailand especially the election of governor in some well or successful provinces. Nevertheless, the applications of the election of governor--yes or no, more or less-- depend mostly upon group of keys persons holding administrative authority. They are for example, national government, national parliament, and high-level government officials. In practice, the research concurrently shows obvious implementation to improve Thai.governors. It presents the 3 models of the election of governor as well. These will consequently take important part to increase the efficiency of governors' administration and will be beneficial to most people and country. ☆

พัฒนาการของคดีปกครองและศาลปกครอง

สุธี อากาศฤกษ์*



หลักการทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและศาลปกครอง

คดีปกครอง หมายความว่าถึง กรณีต่าง ๆ ที่เกิดเป็นปัญหาขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน เนื่องจากการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะ หรืออีกนัยหนึ่งปัญหาเกิดขึ้นเพราะการกระทำในทางปกครอง

โดยนัยนี้ รูปเรื่องทางคดีปกครองอาจ

แยกออกได้ตามการจัดศาลปกครองของบางประเทศ ดังนี้

(๑) คดีขอให้สั่งเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมาย

(๒) คดีเรียกร้องสิทธิหรือคำสั่งใหม่ทดแทนจากคำสั่งหรือการกระทำของทางฝ่ายปกครองที่มีชอบและก่อให้เกิดความเสียหายกับเอกชน

(๓) คดีขอให้ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด

* อดีตปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

(๔) คดีขอให้ตีความข้อกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ

การปกครองที่ดี คือการปกครองที่มีกฎเกณฑ์ มีความแน่นอน และเป็นไปตามตัวบทกฎหมาย โดยต้องให้ประชาชนทราบถึงความสามารถ สิทธิและหน้าที่ของตนเป็นการล่วงหน้า เพื่อจะได้จัดกิจการหรือธุรกิจของตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย

ประเทศไทยได้มีการสอนวิชากฎหมายปกครองในมหาวิทยาลัยมาเป็นเวลานานหลายสิบปีแล้ว แต่โดยแท้จริงหาได้มีกฎหมายปกครองไม่

เนื้อหาของวิชากฎหมายปกครองที่สอนมีลักษณะเป็นการสอนการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินมากกว่าจะเป็นการสอนกฎหมายปกครอง

กฎหมายปกครองมีส่วนประกอบที่สำคัญ ๔ ประการ ได้แก่

(๑) กฎหมายปกครองสารบัญญัติ

(๒) กฎหมายสบัญญัติ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง และ

(๓) ศาลปกครองที่เป็นสถาบันอิสระ แยกต่างหากจากฝ่ายปกครอง

(๔) กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครอง

กฎหมายปกครองสารบัญญัติ ประกอบ

ด้วยเนื้อหาสำคัญ ๓ ประการ คือ

(๑) การควบคุมการออกกฎกระทรวง กฎ และระเบียบต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติ

(๒) การควบคุมการกระทำหรือการวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครอง

(๓) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง

โดยสภาพของศาลปกครองย่อมจะต้องมีอำนาจในการตรวจสอบ ทบทวนการวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครอง

ศาลปกครองจึงมีเขต อำนาจในการตรวจสอบทบทวนการกระทำของฝ่ายปกครองคือ

(๑) การกระทำของฝ่ายปกครองเป็นไปตามกฎหมาย หรือนอกเหนืออำนาจหรือไม่

(๒) การกระทำของฝ่ายปกครองฝ่าฝืนหลักความเป็นธรรมตามธรรมชาติหรือไม่ (หลักความเป็นธรรมตามธรรมชาติพัฒนามาจากเหตุผลตามสามัญสำนึกและการรักษาความเป็นธรรมของมนุษย์ทั่วไป)

(๓) การกระทำของฝ่ายปกครองเป็นการละเมิดสิทธิขั้นมูลฐานหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ในการตรวจสอบทบทวนการกระทำของฝ่ายปกครองศาลปกครองไม่มีอำนาจเข้าไปวินิจฉัยสั่งการแทนฝ่ายปกครองเสียเอง

อย่างมากที่สุดศาลปกครองจะพิจารณาพิพากษาว่าการกระทำของฝ่ายปกครองนั้น ๆ เป็นโมฆะ ฝ่ายปกครองย่อมจะวินิจฉัยสั่งการใหม่โดยระมัดระวังให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้

หลักกฎหมายของบ้านเมืองตามสภาพ อาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ระบบ คือ ระบบหนึ่ง เป็นระบบที่จัดให้มีศาลปกครอง

อีกระบบหนึ่ง เป็นระบบที่ไม่มีศาลปกครอง แต่ใช้ศาลยุติธรรมวินิจฉัยคดีปกครอง การให้ศาลวินิจฉัยคดีปกครองนั้นเป็นมาตรการในการควบคุมฝ่ายปกครอง โดยให้ศาลในฐานะองค์กรที่สูงกว่าเป็นผู้คอยควบคุมองค์กรฝ่ายปกครองให้ปฏิบัติตามกฎหมายมิให้ล่วงละเมิดสิทธิของเอกชนโดยมิชอบ

ในการนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ เคยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับศาลปกครองไว้ตามมาตรา ๒๑๒

“ศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษี หรือสาขาสังคม จะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ”

ซึ่งเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้จัดตั้งศาล

ปกครองขึ้นได้ แต่ก็ได้ดำเนินการจัดตั้งขึ้นแต่ประการใด

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้บัญญัติให้ตั้งศาลปกครองตามนัยมาตรา ๒๗๖-๒๘๐ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ ให้ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

มาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ

เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

การดำเนินการเกี่ยวกับคดีปกครอง

ในระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยยังไม่มี การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศ แต่ก็ ได้มีการยอมรับในหลักการมานานปีแล้ว โดยจะเห็นได้จาก พ.ร.บ.คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๗๖ มาตรา ๕(๓)

“คณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่จะได้มีกฎหมายให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา”

ต่อมา ก็ได้มี พ.ร.บ.เรื่องรื้อร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และ ฉบับแก้ไข (ฉบับที่ ๒) ๒๕๖๖ มาตรา ๓ ให้สิทธิแก่บุคคลทั่วไปมีสิทธิเสนอเรื่องร้องทุกข์ ยกเว้นผู้ที่เป็นทหารหรือตำรวจ ถ้าเสนอเรื่องร้องทุกข์อันเกี่ยวกับราชการทหารหรือตำรวจต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎข้อบังคับว่าด้วยการนั้น

ต่อมาได้มี พ.ร.บ.คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้ยกเลิก พ.ร.บ.

ด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๗๖ กับฉบับแก้ไข (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๐ และ พ.ร.บ.เรื่องรื้อร้องทุกข์ ๒๕๔๒ กับฉบับแก้ไขฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๖๖ ทั้งนี้ ได้มีข้อบัญญัติในหมวด ๑ ว่าด้วยสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตาม พ.ร.บ.คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๘ บัญญัติไว้ว่า

“บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

การร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่เป็นการตัดสิทธิร้องทุกข์อันจะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่น

ผู้ที่เป็นทหารหรือตำรวจ ถ้าจะร้องทุกข์อันเกี่ยวกับราชการทหารหรือตำรวจ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎข้อบังคับว่าด้วยการนั้น”

เกี่ยวกับการนี้เมื่อพิจารณาถึง ระเบียบว่าด้วยการยื่นและการส่งคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๒๒ กับระเบียบว่าด้วยการจัดองค์คณะของกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้วจะเห็นว่าได้มีการเตรียมจัดตั้งศาลปกครองขึ้น หลังจาก

ได้รับหลักการเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครอง มาแล้วตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๖

อย่างไรก็ดี แม้ขณะที่ยังไม่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองความรับผิดชอบทางแพ่งเกี่ยวกับคดีปกครอง บุคคลผู้ได้รับความเสียหายอาจใช้สิทธิทางศาลได้ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา ๕๕ ซึ่งบัญญัติว่า

“เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่งหรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้”

ความรับผิดของข้าราชการต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการฐานละเมิด (ขณะที่ยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครอง

ข้าราชการกระทำผิดฐานละเมิด จะต้องรับผิดเป็นการส่วนตัวเพียงใดหรือไม่

มีคำพิพากษาศาลฎีกาหลายฉบับ ได้แก่ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๒๓/๒๕๐๔ กับฎีกาที่ ๗๖๙/๒๕๐๕ ซึ่งมีสาระสำคัญความว่า

“ข้าราชการซึ่งกระทำละเมิดขณะปฏิบัติหน้าที่ กระทรวงหรือกรมเจ้าสังกัด

ต้องรับผิดเพราะถือว่าข้าราชการเป็นผู้แทนอื่น ๆ ของนิติบุคคลตามมาตรา ๗๖ ถ้าผู้แทนของนิติบุคคลกระทำการภายในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล การนั้นถือว่าเป็นการที่นิติบุคคลทำเอง โดยนัยมาตรา ๗๕ ถ้าผู้แทนของนิติบุคคลทำละเมิดในหน้าที่นิติบุคคลต้องรับผิด โดยอาศัยมาตรา ๗๖ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดยอมให้เรียกร้องเอาได้จากบุคคลผู้กระทำละเมิด โดยทั่วไป มิต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ได้รับความเสียหายกับผู้กระทำละเมิดมีอยู่ต่อกันในลักษณะใด แต่สิทธิเรียกร้องให้ตัวแทนรับผิด จะต้องปรากฏว่าผู้เรียกร้องและผู้ถูกเรียกร้องมีความสัมพันธ์ในฐานะตัวการตัวแทนต่อกัน และกัน ข้าราชการไม่มีความสัมพันธ์อันเนื่องมาจากนิติกรรมหรือสัญญา”

อำนาจศาลในการวินิจฉัยคดีปกครอง

คดีปกครองใดเมื่อเป็นเรื่องอยู่ในดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ศาลไม่อาจบังคับให้ได้ เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๑๘/๒๔๙๙ ระหว่างโจทก์ (ซึ่งเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่) จำเลย (เป็นนายกรัฐมนตรี) กรณีโจทก์ถูกไล่ออกจากราชการ

ต่อมามี พ.ร.บ.เรื่องรื้อฟื้นทุกข พ.ศ.

๒๔๙๒ โจทก์ร้องทุกข์ คณะกรรมการเรื่อง รวบรวมทุกข์มีความเห็นให้คืนสู่ฐานะเดิม จำเลยไม่ยอม ศาลฎีกาเห็นว่า การเข้าหรือ ออกจากราชการต้องเป็นไปตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งอยู่ในอำนาจ หน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ โจทก์จะ ฟ้องขอให้ศาลบังคับไม่ได้

นอกจากนี้ยังมีฎีกาที่ ๕๖๘/๒๕๐๒, ๑๐๖๖/๒๕๑๓ และฎีกาที่ ๓๕๕/๒๕๑๖ พิพากษาไว้เป็นบรรทัดฐานแนวเดียวกัน

อนึ่ง เมื่อยังไม่ประกาศใช้ พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เกี่ยวกับการ ดำเนินคดีปกครอง สำหรับข้าราชการ เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือ ก.พ. ได้วินิจฉัย อุตธรณ์ตามความในมาตรา ๑๐๔ หรือ ๑๐๕ แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว ผู้ถูกสั่งลงโทษเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองภายในหนึ่งเดือน นับแต่วันที่ ได้รับทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น (มาตรา ๑๐๗)

คดีปกครองที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐ
สืบเนื่องจากเหตุการณ์ที่เกิดการใช้ อำนาจรัฐระหว่างวันที่ ๑๗-๒๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อมาศาลฎีกาได้พิจารณาและมี คำพิพากษาเมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๑

ให้รับฟ้องคดีของญาติวีระชนผู้เสียชีวิต ฟ้อง เรียกค่าสินไหมทดแทนจากส่วนราชการและ บุคคลในราชการฐานละเมิด จงใจหรือ ประมาทเลินเล่อต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้ได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิตจำนวน หลายราย

ถือได้ว่าเป็นคดีประวัติศาสตร์ในการใช้ อำนาจปกครองที่ควรศึกษาและติดตามเพื่อ ให้เกิดพัฒนาการในการใช้อำนาจรัฐสืบเนื่อง ในทางสร้างสรรค์ต่อไป

ทั้งนี้ เพราะมีประเด็นของคดีหลาย ประเด็นดังค่าความเห็นแย้งตุลาการ รัฐธรรมนูญ เมื่อ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ ดังนี้

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นการ ตีความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๗๒ วรรค ๓ กับ พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกันระหว่าง วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ถึงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ตามข้อเสนอของคณะ รัฐมนตรีโดยนัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๗ แจ้งโดยหนังสือที่ นร.๐๒๐๓/๒๒๔๔๐ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๓๕ ตุลาการรัฐธรรมนูญ หนึ่งเสียงมีความเห็นแย้งคณะตุลาการ รัฐธรรมนูญ ดังนี้

ก. ข้อพิจารณาในหลักการ

ก.๑ พระราชกำหนด ตามนัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๗๒ วรรค ๑

“.....พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” นั้น

แม้พระราชกำหนดจะมีผลดังเช่นพระราชบัญญัติ ก็จริงอยู่แต่ยังมีเงื่อนไขบังคับตามมาตรา ๑๗๒ วรรค ๒ คือ ต้องเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติ หากรัฐสภาพิจารณาอนุมัติก็เป็นผลให้พระราชกำหนดนั้นใช้บังคับได้ตามกฎหมาย โดยสมบูรณ์ครบเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หากรัฐสภาพิจารณาไม่อนุมัติ ก็จะเป็นผลให้พระราชกำหนดนั้นตกไป “แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น”

ก.๒ คำว่า ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น จะต้องตีความโดยเคร่งครัด ว่าการนิรโทษกรรมนั้นมีขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการทางคดีตามกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีประมวลกฎหมายพิจารณาความอาญา และหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

เป็นมาตรการทางกฎหมายที่จะต้องถือปฏิบัติเมื่อถึงที่สุดแล้ว จึงจะพึงได้ว่าการนิรโทษกรรมมีผลโดยเด็ดขาดให้ผู้กระทำความผิด ไม่ต้องรับโทษหรือพ้นโทษไป

ฉะนั้น ในกรณีของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่าง ๑๗-๒๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ในทางคดีจะต้องเริ่มต้นจากการจับกุมมาคุมขังตามอำนาจหน้าที่โดยอาศัย พ.ร.บ.ว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๗ คือ

พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและคุมขังบุคคลนั้นไว้เพื่อการสอบสวนได้ไม่เกิน ๗ วัน หรือจับกุมดำเนินคดีตามนัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และหลังจากการจับกุมแล้ว ก็เป็นเรื่องของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจที่จะต้องทำการสอบสวนและทำสำนวนเสนอพนักงานอัยการพิจารณาฟ้องศาลต่อไป ตามกระบวนการยุติธรรม

จริงอยู่พนักงานอัยการอาจมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา เพราะมีพระราชกำหนดนิรโทษกรรมฯ ออกมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดระหว่างวันที่ ๑๗-๒๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕ แล้วได้ โดยอาศัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๔ (๕) หรือ (๗)

แต่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

ความอาญามาตรา ๓๔ คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีด้วยตนเอง แม้มาตรา ๓๔ สิทธินำคดีมาฟ้องศาลย่อมจะระงับไปด้วยเหตุหลายประการก็ตาม

ก.๓ ตามหลักการปกครองรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓

“อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล...”

ซึ่งถือเป็นมาตรการแบ่งแยกอำนาจในการปกครองเป็น ๓ องค์กร คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ

ฉะนั้นในกระบวนการยุติธรรมจึงถือว่าศาลเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด เมื่อนำมาพิจารณารวมกับประเด็นตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๒ วรรค ๓ ที่ว่า

หากพระราชกำหนดนั้นตกไปจะไม่มีผลกระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้ในพระราชกำหนดนั้น กิจการดังกล่าวที่เป็นไปในระหว่างที่พระราชกำหนดนิรโทษกรรมฯ ใช้บังคับอยู่ จึงเป็นกิจการที่ฝ่ายบริหารที่ต้องดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมจนถึงที่สุด คือ ถึงศาล และศาลเป็นผู้สั่งและพิพากษาว่า จำเลยเป็นผู้ได้รับ

ประโยชน์คุ้มครองตามพระราชกำหนดนิรโทษกรรมฯ นั้นก่อน จึงจะถือได้ว่ามีการดำเนินการสิ้นสุดแล้ว

หากเรื่องยังไม่ถึงศาล แต่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง เพราะได้รับการคุ้มครองตามพระราชกำหนดนิรโทษกรรมฯ นั้น ยังถือไม่ได้ว่าได้มีการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมจนถึงที่สุดแล้ว เพราะผู้เสียหายอาจฟ้องคดีด้วยตนเองได้

ฉะนั้น ด้วยเหตุผลหลายประการดังกล่าวหลังจากที่พระราชกำหนดนิรโทษกรรมฯ ตกไป ซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๓๕ กิจการทั้งหลายที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น จึงยังค้างหรือดำเนินการยังไม่ถึงที่สุดตามกระบวนการยุติธรรม จึงขอที่จะต้องสานต่อในเรื่องเดิมไปยังศาลเพื่อพิจารณาสั่ง หรือพิพากษาจนถึงที่สุดด้วย

ข. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นข้อกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีขอให้ตุลาการรัฐธรรมนูญตีความ

ข.๑ ประเด็นข้อ ๑ เกี่ยวกับความหมายของคำในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรค ๓ และพระราชกำหนดนิรโทษกรรมฯ มาตรา ๓ เกี่ยวข้องกันอย่างไรหรือไม่

มีข้อพิจารณาดังความหมายที่ได้ปรากฏตามข้อพิจารณาในหลักการ ข้อ ก.๑

๒ ๓ พังได้ว่า กิจการที่ได้เป็นไปในระหว่าง
ที่ใช้พระราชกำหนดไม่เกิดผลกระทบกระเทือน
กับกิจการนั้น แต่ย่อมจะสมบูรณ์ตามความ
หมายเฉพาะกิจการที่ฝ่ายบริหารได้กระทำไป
ตามกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์นั้น
ทางคดี

หากยังไม่ถึงที่สุดตามกระบวนการ
ยุติธรรมจนถึงศาลเป็นผู้สั่งหรือพิพากษาแล้ว
ฝ่ายบริหารจะต้องสานต่อคดีเฉพาะรายที่ค้าง
ดำเนินการต่อไปจนถึงที่สุด นับตั้งแต่รัฐสภา
ไม่อนุมัติพระราชกำหนดนิรโทษกรรม ซึ่งมีผล
ตั้งแต่วันประกาศราชกิจจานุเบกษา ๑๐
ตุลาคม ๒๕๓๕ เป็นต้นไป

ข.๒

ประเด็นข้อ ๒ เกี่ยวกับปัญหาที่ว่า
หลังจากมีประกาศในราชกิจจานุเบกษาตาม
มาตรา ๑๗๒ วรรค ๓ แล้ว

จะไม่มีผลกระทบต่อผู้ที่พระราชกำหนด
นิรโทษกรรมฯ ดังกล่าว กำหนดให้พ้นจาก
ความผิดและความรับผิดไปแล้วใช่หรือไม่

ข้อพิจารณาในเรื่องนี้ทำนองเดียวกับ
ข้อพิจารณาที่กล่าวไว้ในข้อ ข.๑

ข.๑ คือ

หากในระหว่างที่พระราชกำหนด
นิรโทษกรรมฯ มีผลบังคับการดำเนินการทาง
คดีจนถึงชั้น จำหน่ายคดีและฟังเป็นยุติใน
ชั้นศาลเท่านั้น ที่ผู้นั้นจะไม่ได้รับผลกระทบ
จากการยกเลิกพระราชกำหนดนิรโทษกรรมฯ

ส่วนผู้ที่ถูกดำเนินคดีในชั้นพนักงาน
สอบสวน ตำรวจ หรือพนักงานอัยการ แม้
จะมีความเห็นหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา เพราะ
ได้รับความคุ้มครองตามพระราชกำหนด
นิรโทษกรรมฯ โดยในประมวลกฎหมายวิธี
พิจารณาความอาญา มาตรา ๓๔(๕) หรือ
(๗) หาดัดสิทธิผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีต่อศาล
โดยตรงตามมาตรา ๓๔ ด้วย ไม่

ข.๓

ส่วนประเด็น ข้อ ๓ ๔ ๕ ข้อ พิจารณา
เป็นไปอย่างเดียวกับที่กล่าวไว้ใน ข้อ ข.๑
ข.๒ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณา

กล่าวโดยสรุป

ขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมจะถือว่าถึงที่สุดจะต้องเป็นเรื่องที่ได้มีการดำเนินการทางคดีจนถึงที่สุดในชั้นศาลแล้ว จึงจะเกิดผลได้รับการคุ้มครองหรืออานิสงส์ จากพระราชกำหนดนิรโทษกรรมฯ นั้น

การสั่งไม่ฟ้องคดีในชั้นพนักงานสอบสวน ตำรวจ หรือพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙(๕) หรือ (๗) ผู้เสียหายอาจฟ้องคดีต่อศาลได้โดยตรงตาม มาตรา ๓๔

ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น จึงฟังไม่ได้ว่าเมื่อพระราชกำหนดนิรโทษกรรมฯ ไม่ผ่านรัฐสภาแล้วกิจการนั้นจะไม่เกิดผลกระทบกระเทือนเสียเลย

การจะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรค ๓ ก็แต่เฉพาะการดำเนินการทางคดีตามกระบวนการยุติธรรมที่ถึงที่สุดในชั้นศาลแล้วเท่านั้น

หากการดำเนินคดียังไม่ถึงที่สุด ค้างที่ขั้นตอนใด ขอบที่ฝ่ายรับผิดชอบทางคดีจะต้องดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมต่อไป

อนึ่ง ขณะนี้ได้มี พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้

บัญญัติไว้ใน มาตรา ๕, ๖ และ ๘ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่มิได้ แต่ถ้าการกระทำของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว

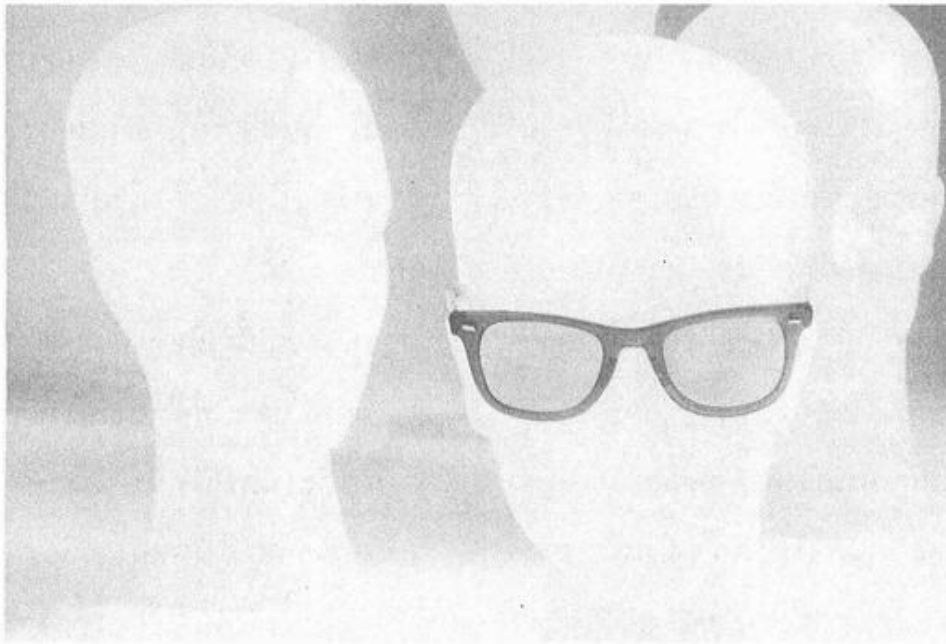
ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายหน่วยงานนั้นมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่ทำการละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้

ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นกระทำการด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ต้นแบบ

ธาณินทร์ ติงยาภาส



กวีเพ่งมองด้วยกาแฟตรงหน้า และพูดขึ้นมาลอย ๆ ว่า

“ทำไมเราจะต้องถูกเกณฑ์ให้มาฟังคำสอนเรื่องซื่อสัตย์สุจริตอยู่เรื่อย
เลยนะ คุณว่ามันเวิร์คมั๊ย”

เขตชะงักมือที่กำลังจะยกถ้วยกาแฟขึ้นดื่ม “มันก็คงซึมเข้าไปบ้างละน่า
อะไรที่เป็นนามธรรม มันสร้างกันไม่ได้ง่ายเหมือนกดปุ่มหรรอก” เขาวางถ้วยลง
ไปหน้าครุ่นคิด “แต่จะว่าไป ผมว่าเราต้องการต้นแบบมากกว่านะ ฟังนักวิชาการ
มาท่องบ่น เข้าหูซ้าย ก็ทะลุหูขวา เราต้องการแรงบันดาลใจ ต้องการอะไรที่มันนำ
ศรัทธา นำเชื่อถือ นำดำเนินรอยตาม”

“โหดร้าย ที่เรามีต้นแบบที่บิดเบี้ยวเต็มไปหมด” กวีแค้นหัวเราะ
“เพื่อนผมอยู่บริษัทคอมพิวเตอร์ เล่าให้ฟังว่า มันเข้าไปพบท่านรองอภัย.....”

“เป็นอันว่า อาทิตย์หน้าผมส่งเอกสารตามมานะครับ” ชายหนุ่ม
มาดนักธุรกิจพูดพลางเก็บเอกสารใส่กระเป๋า “นี่ถ้าไม่ได้ท่านรองช่วยสนับสนุน บริษัท
เราคงพลาดประมูลแน่ ๆ”

“ไม่เป็นไรหรอก เราตนเองอยู่แล้ว” ท่านรองขยับยิ้ม แล้วล่ำทับด้วย
เสียงเข้ม “ท่านรัฐมนตรีก็สนใจโทรเจตน์นี่นะ บอกผู้จัดการคุณด้วย”

“ครับผม ผู้จัดการก็ฝากให้ผมมาเรียนขอพบพระคุณท่านรองด้วยครับ ส่วน
“ของทีระลึก” ผู้จัดการให้ผมนำไปให้ท่านที่บ้านเลย จะได้ไม่ประเจิดประเจ้อ.....
ไม่เรียงหมายเลขนะครับ”

“ยังไงก็ได้ บริษัทคุณคล่องงานประมูลอยู่แล้วนี่”

“เราก็หวังจะรับใช้ท่านรองในงานขึ้นต่อ ๆ ไปด้วยละครับ”

“ก็คงต้องดูงานนี้ก่อนละนะ เราพูดกันรู้เรื่องแค่นี้” ท่านรองฯตอบ
ด้วยสีหน้ามีเลศนัย แต่ก็เป็นที่เข้าใจของคู่สนทนา

“เป็นแรงบันดาลใจเหมือนกัน” เขตกล่าวยิ้ม ๆ เมื่อกวีเล่าจบ “คือ
ใหญ่เมื่อไหร่ ต้องเอามั่ง ยังเล็กอยู่ ก็เรียนรู้ไปก่อน จะเรียกผลประโยชน์ยังไงให้
แนบเนียน”

“ประชดจั้งนะ คุณเขต แต่ก็จริงชะด้วย ดูเหมือนจะสอดส่ายหา
ผลประโยชน์กันไปทุกวงการนะ ตรงไหนที่มีการใช้งบประมาณ ผู้เกี่ยวข้องก็จะรู้สึก
เหมือนเป็นสิทธิ์ ว่าจะต้องมีส่วนได้ด้วย”

“เดี๋ยวนี้ เขาขอกันแบบไม่ต้องอายเลยนะ มามัวห่วงศักดิ์ศรีเกียรติภูมิ
เดี๋ยวเพื่อนหาว่าโง่”

กวีทำท่าวิตกกังวล “เอ แล้วผมจะอยู่ยังไงเนี่ย ต้องทำตัวให้ฉลาด หา
ประโยชน์อย่างเขาบ้างละมั้ง”

“ข้าตินะ เรากำลังเข้าคอร์สอบรมเรื่องความซื่อสัตย์ในวิชาชีพ แล้วก็มา
ลงท้ายว่าต้องคอร์รัปชั่นตามกระแส”

“การอบรมล้มเหลวแล้วสิเนี่ย” กวีทำเสียงเหมือนจะสะใจ เหลียวมอง
ผู้ร่วมสัมมนาที่นั่งข้าง ยืนข้างอยู่โดยรอบ

“ผมว่าอบรมก็เพียงแค่น้ำเต๋อเหละ” เขตเปลี่ยนบรรยากาศการสนทนาเป็นจริงจังขึ้น “แต่เรื่องของคุณธรรม มันอยู่ที่ความเชื่อมั่นมากกว่า เชื่อมั่นในการทำความดี เหมือนที่เขาบอก ความดีไม่มีขาย อยากได้ต้องทำเองนะแหละ ความซื่อสัตย์สุจริตก็เหมือนกัน ไม่ใช่สิ่งที่จะถ่ายจากใคร ไปให้ใครต่อได้ ต้องเชื่อว่าเราไม่โกงแล้วมันสบายใจ เราก็จะไม่โกง ไม่กินเปอร์เซ็นต์ แล้วเราก็จะรู้สึกมีเกียรติ”

“แหม ผมซึ้งรู้สึกว่าคุณกับคุณนี่ ได้อะไรมากกว่าฟังบรรยายในห้องอีกนะเนี่ย” กวีปรบมือเบา ๆ แบบชื่นชมแกมล้อเลียน

“ชมเกินไปหรือเปล่า คุณกวี ผมไม่มีอิทธิพลกับใครขนาดนั้นหรอก”

“อ้าว พูดจริง ๆ นะ” ท่าทางเปลี่ยนเป็นจริงจังขึ้น “คนเราทุกคนน่าจะสามารจะเป็นต้นแบบให้แก่กันและกันได้ ไม่จำเป็นต้องมีอำนาจเหนือกันหรอก”

“ก็ถูก แต่ถ้ามีตำแหน่งหน้าที่มาเสริมด้วย บทบาทการเป็นต้นแบบก็น่าจะแข็งแกร่งขึ้น.....อย่างการหาประโยชน์นะ มันมีทุกระดับ แต่ถ้าหัวไม่ส่ายหางก็กระดิกได้น้อย แล้วอย่างที่บอก การทำความดี มันอยู่ที่ศรัทธา นายทำตัวดี ๆ ให้ลูกน้องศรัทธา ก็อาจจะเป็นแบบอย่างให้ทำตามบ้าง”

“น่าเสียดายที่เราไม่ค่อยจะมีผู้บริหารที่น่าศรัทธาสักเท่าไร อย่างนายผมถึงจะไม่โกง แต่ก็ไร้กินโดยสิ้นเชิง”

“วันเปิดงาน ผมเรียนเชิญ ผอ.ร่วมสัมมนาโต๊ะกลมด้วยนะครับ นี่เป็นรายชื่อผู้ร่วมสัมมนาครับ” กวีเปิดแฟ้มให้ผู้อำนวยความสะดวกของเขาดูรายชื่อวิทยากรรับเชิญ

“โอ้โฮ นี่มันนักพูดทั้งนั้นนี่” ผู้อำนวยความสะดวกหลุดปากเหมือนไม่ได้ตั้งใจ “เอ...หัวข้อนี้ ผมไม่ค่อยถนัดนะ.....”

“แต่หัวข้อสัมมนา มันเกี่ยวกับงานของเราโดยตรงนะครับ” กวีพยายามควบคุมน้ำเสียงไม่ให้แน่นเกินไป

“เอางี้มัย ลองติดต่อ ผอ.กองวิชาการดู เขาพูดได้ทุกอย่างอยู่แล้ว”

“แต่กองวิชาการเขาไม่ใช่ฝ่ายปฏิบัติครับ” เขาพยายามทำเสียงให้

อ่อนลง

“ถึงจะไม่ได้ปฏิบัติ เขาก็ต้องศึกษาอยู่แล้ว เอาน่า วันงานผมก็คงยุ่ง
รับแขก อ้อ คุณกวี อย่าลืมให้ถ่ายวิดีโอด้วยนะ จับภาพท่านรอง อย่าให้พลาด
ตอนผมอ่านคำกล่าว อัดเทปไว้ด้วย ดอกไม้ที่โพเดียมไม่เอานะ มันบัง.....”

“ผมจะขอหารือ ผอ.เรื่องจัดโครงสร้างใหม่ ครับ”

“อ้อ ที่คุณเสนอในที่ประชุมใช้มัย ความจริงวันนั้น ถึงผมจะไม่ได้ค้าน
แต่ผมก็รู้สึกว่ ที่เป็นอยู่ มันก็ยังไม่เหมาะ เปลี่ยนใหม่เดี๋ยวก้อจะไวยก้นอ้อ”

กวีสูดหายใจลึก ก่อนพูดซ้ำ ๆ ว่า “แต่เนี้เป็นการปรับเพือรองรับแผน
การปฏิรูประบะครับ และท่านรองก็เห็นด้วยตามทีเสนอ”

“ท่านรองก็เห็นด้วยในหลักการแหละ แต่ท่านไม่ได้ลงไปดูรายละเอียด
หรือว่ว่ามันไม่ได้มีปัญหาหนักหนาอะไร.....เอาเถอะ เดียวคุณท้ังเรื่องไว้ทีผม ขอเวลา
ศึกษาหน่อย”

“ผอ.ให้ผมชี้แจงเลยดีมัยครับ” เขายังพยายามแสวงผล แต่ดูเหมือน
จะไร้ประโยชน์

“ขอผมดูสักทียวหนึ่ก่อนแล้วกัน อ้อ คุณช่วยติดต่อบริษัทวิดีโอทีนะ
ให้เขาเร่งตัดต่องานวันเปิดสำนักงานทีมีภาพท่านรอง ให้เสร็จก่อนสิ้นเดือน ท่าน
จะไปเมืองนอกยาวเลย ผมอยากจะเสนอท่านก่อนไป อ้อ อย่าลืมภาพนึ่สำนักงานเรา
รวมใส่อัลบั้มให้ท่านด้วยนะ เมื่อท่านจะเอาไปอวดฝรั่งทีเมืองนอก”

“ถึงจะสะอาด แต่ถ้าไม่ฉลาด ไม่รู้บทบาทหน้าที่ของตัวเอง หน่วยงาน
ก็แย่เหมือนกัน” เขตพูดอย่างเห็นใจเพือน

“นายผมเนี้ รู้สึกจะเข้าใจว่ หน้าที่ ผอ. คือ การรับแขก เอาใจนาย
ออกสังคัมไปวัน ๆ”

“ก็ยงดีน่า ซื่อสัตย์ แต่ไม่เฉียบ ดีกว่ เฉียบแหลม แต่แถมโกง”

“เราไม่มีโอกาสจะได้ผู้บังคับบัญชาทีสมบูรณ์แบบบ้างเลยหรือ”

“เราอยู่ในโลกทีไม่มีอะไรเพอร์เฟคทีนะ คุณกวี อย่าไปหวังอะไรทีเต็มร้อย
โดยเฉพาะผู้บริหาร ซึ่ต้องพร้อมท้ังคุณสมบัติและคุณธรรม ยิงสเป็คให้ละเอียดเท่าไร

เราก็คงต้องผิดหวังมากเท่านั้น

“จริง ๆ ก็ไม่ได้คาดหวังอะไรมากหรอก นอกจาก ชื่อสัตย์ มีปัญญา แล้วก็ขอให้ ชยัน มีความมุ่งมั่น จริงจังกับการทำงาน ยืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง ก็น่าจะพอแล้ว”

“ยังไม่พอมั้ง ถ้าเจอ ผอ.ผม คุณคงจะรับไม่ได้”

“คุณเขต ย้ำเรื่องประชาสัมพันธ์งานของเรากับกองกลางเขาด้วยนะ คราวก่อนงานสัมมนา ASEAN ออกข่าวเหมือนเสียไม่ได้ ที่กองช่าง จัดประชุมแค่ระดับภาค ดูข่าวซะเบื่อกันทั้งทีวี หนังสือพิมพ์ โหมกันใหญ่” ผู้อำนวยการกองหนุ่มใหญ่ เดินร่นงานด้วยสีหน้าอกบุญไม่รับ

“ผมทำหนังสือขอความร่วมมือไปแล้วครับ ผมว่า ผอ.น่าจะยากกับ ผอ.วิรัช อีกรึ”

“โอ๊ย ไม่จำเป็นผมไม่พูดด้วยหรอก วิรัช เรื่องมาก”

เขตลอบถอนหายใจ “งั้นผมลองขอให้คุณวิชาติช่วยดีกว่า แก่เป็นหัวหน้าทีมประชาสัมพันธ์เฉพาะกิจ”

“ไม่ได้ดิ้นะ คุณวิชาติเขาไม่เคยหวังดีอะไรกับหน่วยงานนี้หรอก เขามีเรื่องราวยาวนาน สมัยทำงานกับผมที่กองวิชาการโน่น คุณนี่ก็ถึงคนอื่นเถอะ”

“ผอ.ผมเค้าไม่ค่อยถูกกับใครหรอก พูดกับใครก็ไม่ได้นาน ทะเลาะกับเค้าไปเรื่อย มี ผอ.แบบนี้ก็ลำบากใจเหมือนกัน เวลาไปติดต่องานกับกองอื่น” เขตหันไปโบกมือทักทายเพื่อนต่างกองที่เดินผ่านไปพอดี

“ผมว่านะ นอกจากผู้บริหารควรจะมีความชื่อสัตย์ มีปัญญา ชยัน มุ่งมั่นในการทำงานอย่างที่ผมว่าแล้ว จำเป็นต้องมีมนุษยสัมพันธ์ด้วย ไม่งั้นประสานงานลำบาก แหม.....ถ้าจับไปเข้าอบรมแล้ว เค้าจะออกมาได้ตามต้องการก็คงจะดีนะ

“คุณสมบัติคงพอปรุงแต่งได้ แต่คุณธรรมต้องเกิดจากข้างใน ...เกิดความอึดเอนในการทำความดี เกิดความละเอียดรอบาปละเอียดแกใจ”

“คุณเขต ผมเองก็ชั้กละอายแล้ว” กวีทำหน้าตาย แล้วพยักเพยิดไป
ทางด้านหลังของเขต “คนที่พูดถึง คุณเหมือนจะมาตามเสียงเรียก.....”

เขต เหลียวไปมอง บุคคลที่เป็นหัวข้อสนทนาก็เกือบจะเดินมาถึงโต๊ะ
ที่ทั้งสองนั่งอยู่ เขาและกวี ลุกขึ้นยกมือไหว้

“ท่านรองมาประชุมหรือครับ” กวีเป็นผู้เอ่ยขึ้นก่อน

“มาฟังเขาพิธีเซนต์ผลงานกลุ่ม มาแทนท่านอธิบดี”

รองอธิบดีอภัยยิ้มอารมณ์ดี “คุณเข้าอบรมด้วยใช่ไหม.....โครงการ
จริยธรรมในวิชาชีพ”

“ครับ”

“เป็นไงบ้าง หลักสูตรนี้”

“ดีครับ ได้ความรู้” กวีตอบแบบอัตโนมัติ ใจก็คิดไปถึงการพูดคุยกับ
เขตก่อนหน้านี้

“อืม ผมว่าต้องขยายผลนะ ต้องอบรมกันตั้งแต่ระดับต้นเลย” กวีอด
นึกไม่ได้ว่าท่านรองฯของเขาก็สานต่อการสอนแบบอัตโนมัติเช่นกัน “จริยธรรม
คุณธรรมเนี่ย ต้องปลูกฝังกันตั้งแต่เล็กแต่น้อย”

“พวกผมนี่ค่อนข้างไปทางไม้แก่นะครับ ท่านรองไม่ทราบจะตัดไหวหรือเปล่า”
กวีแก้งแง่

“โอ๊ย พวกคุณมันดีอยู่แล้ว ไม่ต้องดัดอะไรมากหรอก เป็นห่วงก็พวก
แก้วذن่ะแหละ เดี่ยวจะพลอยเป็นตัวอย่างร้าย ๆ แก่รุ่นหลัง ๆ บ้านเมืองยิ่งย่ำแย่
ถ้าข้าราชการมัวแต่หาประโยชน์ มันก็จะยิ่งจมหนัก หรือคุณว่าไง” รองอภัยพูดได้
คล่องเหมือนท่องมา

“นั่นสิครับ แล้วจะทำยังไงกันดี กับพวกไม้แก่นัดัดยาก” คราวนี้เขตเริ่ม
แหงนบ้าง

ท่านรองฯหัวเราะเบา ๆ ก่อนตอบ “อืม.....จริง ๆ แล้ว ก็ควรจะต้อง
เอาออกจากระบบละนะ ต้องไม่ให้เป็นแบบอย่างที่ดี ไม่ให้ขึ้นมาเป็นใหญ่เป็นโต”
พูดไปแล้วเหมือนจะนึกขึ้นได้ จึงเริ่มตะกุกตะกัก แต่ก็เสหัวเราะกลบเกลื่อน “...แต่

ยังไงก็ตาม เริ่มด้วยการจับมาเข้าอบรมก่อน...เออ...ไปกันได้แล้วมั้ง... ไหนคุณนำชิตินาน ๆ ผมจะมาที่นี่สักที.....”

ทั้งสามเดินจากห้องเบรก มุ่งสู่ห้องสัมมนา

ผู้ร่วมสัมมนายกมือไหว้รองอธิบดีของพวกเขาตลอดทางที่เดินไป

นั่นคือภาพที่ปรากฏ

น่าเสียดาย ที่รองอภัยได้รับรู้เพียงภาพเหล่านั้น มิได้ยินเสียงพูดคุยที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้นด้วย

น่าเสียดาย ที่รองอภัยเป็นประธานเปิดการสัมมนาเรื่อง “จริยธรรมในวิชาชีพ”

น่าเสียดาย ที่จริยธรรมไม่สามารถปลูกฝังกันได้แค่การเข้าอบรม/สัมมนา

* บทความนี้ได้รับการจัดทำเป็นวีดีโอ ประกอบการฝึกอบรม

สามารถติดต่อขอใช้บริการได้ที่ศูนย์เทคโนโลยีการพัฒนาข้าราชการ

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. จังหวัดนนทบุรี

โทร. ๕๔๗-๑๐๗๘

อุทาหรณ์ก่อนทำผิด

เอกศักดิ์ ตริภุณณาสวัสดิ์



จาวีเศษและเวรชัณฑ์... ราคาพิเศษ... ก็มีแล้ว ผักลวณคร้ว... พันธุ์พิเศษ...แพง พิเศษ... ก็มีแล้ว ไปอนุญาต... ลัดคิวพิเศษก็ยังมีอีก... แล้วจะมีอะไรพิเศษ... พิเศษ... ตามมาอีกก็ไม่วุ่น: ด้ร้บ... ก็ว่กัันไปตามละ: ด้วกด้ร้บ... ชีวิตเรากั้ทำนั้... อึ๊กไม่ กั้ปั้กั้จะ: ด้จากคววมุ่่นว้างของลกัันแล้ว... โปรดชั่วงัันร่่งสร้างควมดี ควมงามให้ปรากฎแก่คนรุ่นหลังด้กัว่าด้ร้บ... อด่มั้วไปเดินหลงทางอู่ใน เขาวงกตวนเว้งนอู่กั้กับควมลกั โกรธ หลง เลงด้ร้บ... เออละ... ธรรม: ชั้จะพาไปน่องแล้วละ: ด้ร้บนี้ก็มีเรื่อรราวของชีวิตในพงพนามมาฝากกัน เป็นอุทาหรณ์เหมือนเช่นเคยด้ร้บ เริ่มด้ว้งการเข้ามีท้บเข้าฟลอร์และเข้าบ้าน ตามด้ว้งของหลวงรของราชฎร์ ลั้กท้ร้พ้งรและร้บของโจร และกรรมวิธีการ ทำงานที่ไม่ด้องจะรอบคอบของเจ้าหน้าท้ที่อึ๊ก ๒ เรื่อ... ลั้วนแต่เป็นเรื่อ ในแวดวงพงพนามท้บนั้นเองด้ร้บ... เชิญแเว: เข้าไปล้่มผัสได้เองด้ร้บ... พบกันใหม่ด้ร้บ... ลั้วลดี

ค่าเช่าพื้นไม้ (ฟลอร์เด็นรำ)



ชมรมชาวเหลือง-แดงในต่างจังหวัด ได้นำพื้นไม้ (ฟลอร์เด็นรำ) ไปฝากไว้ที่เรือนจำ และอนุญาตให้นำออกหาประโยชน์ได้ (ให้เช่า) ในการเช่านั้น บางครั้งหัวหน้าก็ได้ให้ ยืมไปใช้โดยไม่ได้คิดค่าเช่า ส่วนรายที่เช่า บางครั้งก็จ่ายให้นายบุญ แต่บางครั้งก็จ่าย ให้หัวหน้าโดยตรง จากการตรวจสอบพบว่ามี การนำออกไปใช้เกือบ ๓๐ ครั้ง แต่มีการ นำเงินค่าเช่ามาให้ออกใบเสร็จและลงบัญชี เพียงประมาณ ๑๐ ครั้งเท่านั้น

สำหรับครั้งที่มีการร้องเรียนว่านายบุญ ได้รับเงินค่าเช่าฟลอร์แล้วนำไปเป็นประโยชน์ ส่วนตัว ปรากฏว่า นายบุญได้รับเงินค่าเช่า

ฟลอร์จากส่วนราชการเป็นเงิน ๒,๕๐๐ บาท แล้วนำมามอบให้หัวหน้า และนายบุญได้รับ เงินส่วนหนึ่งไปซื้อไม้ไผ่มาใช้ฝึกวิชาชีพของ ผู้ต้องขังและได้จัดซื้อมาแล้ว ผู้บังคับบัญชา พิจารณาแล้วเห็นว่า นายบุญ มิได้กระทำผิด ตามที่มีการกล่าวหาให้ยุติเรื่อง ออกพ.กระทรวง และ ก.พ.เห็นชอบแล้ว (๑๑/๓๙/๐๑)... รายการนี้เป็นการเอื้อเฟื้อกันและกัน ซึ่งมีแต่ ได้กับได้...อย่าพยายามกวนน้ำให้ขุ่น ทำเป็น เรื่องเสียกับเสียเลยนะ...เดี๋ยวพวกผู้ใหญ่ ๆ ในจังหวัดจะกินเกาเหลากันเปล่า ๆ นะ นื่องนะ...



เช่าจริง ๆ นะ



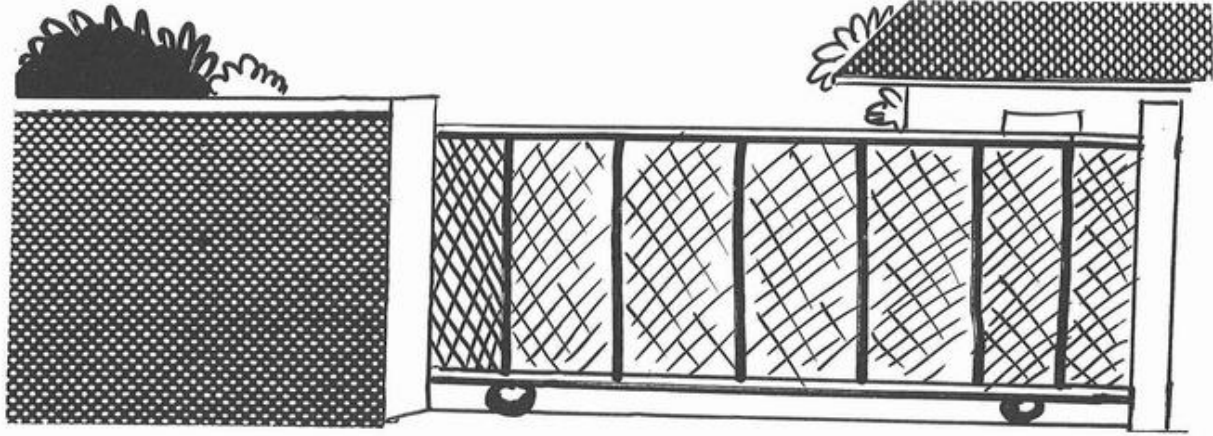
นางหอมได้ทำสัญญาเช่าบ้านเลขที่ ๕๕๕ ของนายหมั้นในอัตราเดือนละ ๔๐๐ บาท รวมเป็นเวลา ๙ เดือน โดยมีนายเด่นลงชื่อเป็นพยาน พร้อมกันนั้นนางหอมก็ได้ย้ายสำมะโนครัวเข้ามาอยู่ในบ้านเช่าด้วย และได้ยินยอมให้นายหมั้นและครอบครัวอยู่ด้วย เพราะนางหอมอยู่คนเดียว และบางวันก็เดินทางไปพักกับสามีที่อยู่ต่างอำเภอกัน ปกติ นางหอมได้รายงานกับทางราชการว่า นายหมองซึ่งเกี่ยวข้องกับนายหมั้นเบิกเบี้ยเลี้ยงเท็จ นายหมั้นจึงได้ร้องเรียนต่อทางราชการว่า นางหอมเบิกค่าเช่าบ้านเท็จ เพราะไม่ได้มานอนที่บ้านเช่าและไม่ได้จ่ายค่าเช่าบ้านแต่อย่างใด ทางราชการจึงได้สั่งแต่งตั้ง

คณะกรรมการขึ้นสอบสวนทางวินัย และร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนว่า นางหอมข้อโกงเงินค่าเช่าบ้าน ผลที่สุดคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า กรณีนี้นางหอมมิได้กระทำผิดตามที่กล่าวหา เพราะว่าได้มีการเช่าจริงและพยานบุคคลต่าง

ให้การว่า นางหอมได้พักอาศัยอยู่ที่บ้านดังกล่าวจริง แต่ไม่ได้อยู่ประจำทุกวัน โดยบางวันเดินทางไปพักกับสามีที่ต่างอำเภอ นอกจากนั้นจากการตรวจสอบลายมือของนายหมั้นที่มีอยู่ในสัญญาเช่าใบเสร็จรับเงิน และสำนวนการสอบสวนก็พบว่า มีลักษณะคล้ายคลึงกันอีกด้วย จึงสมควรยุติเรื่องผลคดีอาญาถึงที่สุด ศาลพิพากษายกฟ้องผู้บังคับบัญชา จึงสั่งยุติเรื่อง ก.พ.เห็นชอบ (๑๐/๓๙/๐๒)... นี่เล่นกันแบบมวยวัดเลยนะ... มันน่าจะเล่นฟ้องกลับฐานแจ้งความเท็จเสียหายน้อยก็จะได้หรือชนะ... เฮ้อ...แต่ อย่าเลยนะ... เวย์ยอมระงับด้วยการไม่จองเวร จะดีกว่านะครับ...



ของหลวง/ของราษฎร์



ทางราชการมีรั้วประตูเหล็กลักษณะทำด้วยลวดตาข่ายและแป๊ปเหล็กเป็นกรอบจำนวน ๘ บาน ซึ่งเป็นของเก่าอยู่ในระหว่างรออนุมัติขายทอดตลาด และรั้วประตูเหล็กทั้ง ๘ บานได้เก็บไว้ที่ได้อุ่นบ้านพักของทางราชการที่นายชวยพักอยู่ นายชวยเห็นว่ารูปแบบของบานประตูเหล็กดังกล่าวเหมาะสมกับบ้านพักส่วนตัวของตนที่อยู่อีกจังหวัดหนึ่ง จึงได้ว่าจ้างช่างให้ทำขึ้นใหม่จำนวน ๔ บานตามรูปแบบนั้น ครั้นเมื่อช่างเหล็กทำเสร็จก็นำมาส่งไว้ที่บ้านพักของทางราชการดังกล่าว หลังจากนั้นนายชวยก็ได้ให้เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการนั้นช่วยกันยกขึ้นรถยนต์กระบะของบริษัทไต้ังสามัคคี รุ่งขึ้นจึงได้ขึ้นไปไว้ที่บ้านพักส่วนตัวของตนเองปรากฏว่ามีผู้หวังดีแต่ประสงคร้ายกับนายชวย

ได้มีหนังสือร้องเรียนต่อ ป.ป.ป.ว่า นายชวยยกยกประตูรั้วเหล็กบ้านพักราชการไปเป็นของตนเอง ผลการสอบสวนถึงที่สุด คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า นายชวยไม่ได้กระทำผิดตามที่ถูกร้องเรียน และประตูรั้วเหล็กจำนวน ๘ บานก็ยังเก็บรักษาอยู่บริเวณได้อุ่นบ้านพักนั้น ส่วนประตูรั้วเหล็กที่ขนไปก็เป็นของนายชวย ผู้บังคับบัญชาสั่งยุติเรื่อง ป.ป.ป.และ ก.พ.เห็นชอบแล้ว (๑๕/๓๙/๐๙)...เกือบตายเชียวแหละ...ผู้ที่หวังดีแต่ประสงคร้ายเช่นนี้ จับได้นำจะมอบรางวัลความดีที่มีพิษให้น้อยนะ... นี่ยังดีที่มีคนรู้เห็นมากมายหลายคน... เลยรอดตัวมาได้... แต่ก็ยังเสียความรู้สึกอยู่ดีแหละ... เอ้อ... ป.ป.ป.ชะด้วยสิ



ลัทธิภัย-รับของใจ



กลางดึกของคืนวันหนึ่งได้มีคนร้ายหลายคนใช้ยาเบื่อสุนัขของนายบัวลอยจนถึงแก่ความตาย ๒ ตัวเพื่อจะได้ลักรถไถนาที่เก็บไว้ใต้ถุนบ้าน แต่นายบัวลอยรู้สึกตัวตื่นขึ้นมาก่อน คนร้ายจึงหลบหนีไป ผู้เสียหายจึงไปแจ้งให้ผู้ใหญ่บ้านทราบ พร้อมกับออกติดตามไปในคืนดังกล่าว ก็พบนายคำกับนายไข่พี่ชายนั่งอยู่ในรถยนต์ซึ่งปิดไฟจอดอยู่ข้างทาง สงสัยว่าจะเป็นคนร้ายที่จะลักรถไถนา จึงได้พากันไปแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจ แล้วพาไปจับกุมตัวนายคำกับพวกได้ขณะกำลังจะขับรถยนต์ออกจากบ้าน และตรวจค้นภายในรถยนต์พบทรัพย์สินหลายรายการจึงยึดไว้เป็นของกลาง นอกจากนั้น ยังพบรถเข็นน้ำอีก ๑ คันจอดไว้ใกล้ถังน้ำฝนของนายคำอีกด้วย โดยไม่ทราบว่าเป็นรถของผู้ใด ผลคดีอาญา คดีพยายามลักทรัพย์รถไถนา คดีถึงที่สุด โดยศาลพิพากษายกฟ้อง และไม่มีคู่ความอุทธรณ์ ส่วนคดีรับของใจ ศาลชั้นต้นพิพากษาลงโทษจำคุกมีกำหนด ๑ ปี

ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน แต่ศาลฎีกาพิเคราะห์แล้วเห็นว่าไม่มีพยานรู้เห็นว่าจำเลยได้รับรถเข็นน้ำของกลางไว้เมื่อใด ประกอบกับรถเข็นน้ำที่จอดอยู่ใกล้ถังน้ำฝนของจำเลยก็ไม่มีอะไรปกปิด บุคคลที่เดินผ่านไปมาสามารถมองเห็นได้ ดังนั้น การที่รถเข็นน้ำไปจอดอยู่ใกล้ถังน้ำฝนบริเวณบ้านพักของจำเลยจึงยังไม่พอรับฟังว่า จำเลยเป็นผู้รับเอารถเข็นน้ำดังกล่าวไว้ และถ้าหากว่าจำเลยรับเอารถเข็นน้ำดังกล่าวไว้โดยรู้ว่าเป็นของที่ได้มาจากการลักทรัพย์ ก็คงจะไม่จอดไว้ในที่ดังกล่าว จึงพิพากษากลับให้ยกฟ้อง (คือ ปล่อยตัวจำเลยพ้นผิดไปนั่นเอง) ผลการสอบสวนทางวินัยถึงที่สุด คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่านายคำไม่ได้กระทำความผิดฐานรับของใจ และลักทรัพย์ตามที่ถูกกล่าวหา เห็นควรยุติเรื่อง ผู้บังคับบัญชาและ ก.พ.เห็นชอบแล้ว (๑๕/๓๙/๐๑)... คนดีตกน้ำไม่ไหล ตกไฟไม่ไหม้... แต่อาจจมน้ำตายได้นะครับ... เฮ้อ...กว่าจะรอดพ้นพงหนามมาได้ เหนื่อยใจแทบขาดเลย... แม้จะพ้นมาได้ เนื้อตัวร่างกาย เสื้อผ้าก็ได้รับการผากรองรอยไว้พอสมควรเขียวແລະ... อย่าได้เกิดเรื่อง... ดีที่สุด... ❖

งานดีแต่ไม่รอบคอบ



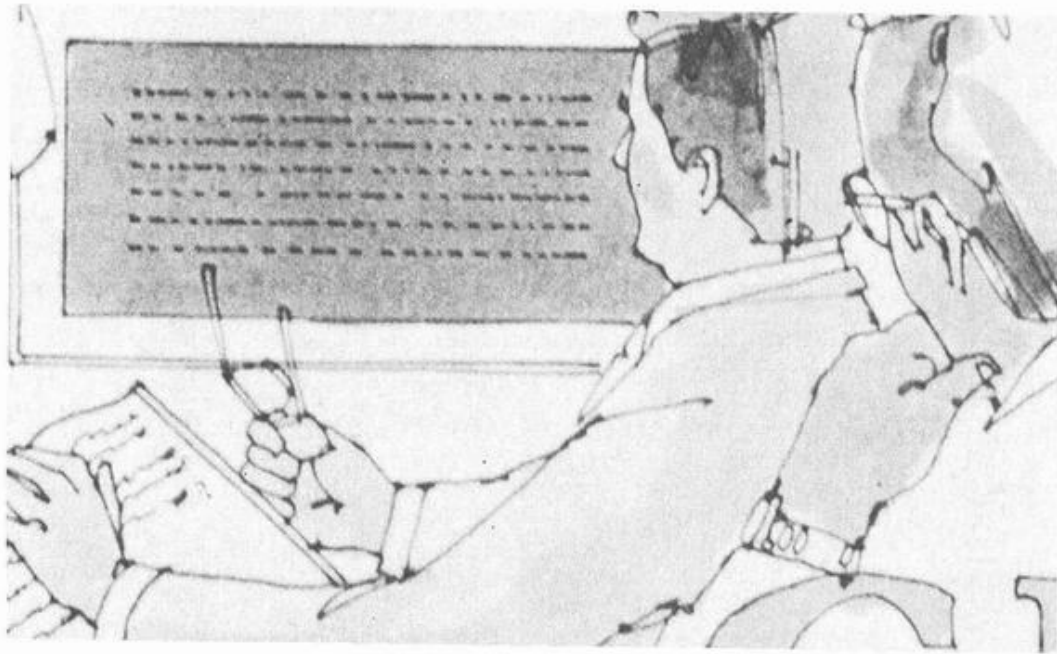
ทางราชการได้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ
สอบสวนวินัยร้ายแรง นายลอยชาย กรณี
ทุจริตยกยอกเงินของทางราชการจำนวนเกือบ
๔๓๐,๐๐๐ บาท ปรากฏว่า นายลอยชายได้
หลบหนีคดีอาญา และทางราชการได้สั่ง
ลงโทษไล่ออกจากราชการไปแล้ว แต่ผลการ
สอบสวนมีข้อเท็จจริงเกี่ยวพันถึง นางสาว
รื่นเริง นางสาวรื่นรมย์ นางสาวรื่นรส และ
นางสาวรื่นรัก ทางราชการจึงได้สั่งแต่งตั้ง
คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยทั้งสี่คน ข้อ
เท็จจริงปรากฏว่า สาวสามคนแรกเป็น
เจ้าหน้าที่รับเงิน ส่วนคนที่สี่เป็นเจ้าหน้าที่บัญชี
ขาดความรอบคอบในการทำงาน มิได้จัดเก็บ

เอกสารหลักฐานการชำระภาษีและเอกสาร
ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ อย่างรัดกุมเป็นเหตุให้
นายลอยชายแอบนำเอกสารหลักฐานดังกล่าว
มาทำการแก้ไขตัวเลขให้ลดน้อยลง หรือจัด
ทำเอกสารขึ้นใหม่ในตอนกลางคืน แล้ว
นายลอยชายก็ได้ยกยอกเงินส่วนต่าง ดังกล่าว
ไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว รวม ๔๓๐,๐๐๐ บาท
และตามทางสอบสวนไม่ปรากฏว่าสาวทั้ง ๔
คนมีส่วนเกี่ยวข้องหรือรู้เห็นกับนายลอยชาย
แต่อย่างใด ประกอบกับผู้บังคับบัญชาที่รับ
ผิดชอบได้ยินยอมขดใช้เงินจำนวนดังกล่าว
ให้แก่ทางราชการแล้ว อธิบดีพิจารณาแล้ว
เห็นว่า การกระทำของบุคคลทั้งสี่เป็นการไม่
ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบของทาง
ราชการ ควรถูกลงโทษทางวินัย แต่เป็นการ
กระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควร
งดโทษ อธิบดีจึงสั่งงดโทษวินัยและให้ว่ากล่าว
ตักเตือนแทน ซึ่ง ก.พ.เห็นชอบด้วย (๑๕/
๓๙/๐๒-๐๕)... เกือบไปแล้วละสินะ...
เอกสารหลักฐานราชการเป็นสิ่งสำคัญต้องเก็บ
ต้องจำไว้ในที่ควรเก็บ... เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหา
ต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น... อย่าทำเป็นเล่น อย่า
เห็นว่าไม่สำคัญนะ... เดี่ยวจะหาว่าไม่บอก
ไม่กล่าวกันเสียก่อน...



กฎหมายระเบียบข้าราชการใหม่

ประหลู สุวรรณภักดี



โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ เป็นต้นไป นั้น

มาตรา ๗๗ ได้บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่”

สำนักงาน ก.พ. ซึ่งเป็นส่วนราชการหนึ่งที่ได้รับมอบหมายให้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการ

จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ จึงได้เรียนเชิญผู้ทรงคุณวุฒิมาร่วมประชุมพิจารณาวางแนวทางในเรื่องนี้ แล้วมีความเห็นร่วมกันว่า

เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงรับผิดชอบต่อแกนหลักของสังคมอย่างน้อย ๙ ประการ

โดยในการปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินชีวิตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควรมีคุณลักษณะที่จำเป็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแกนหลักทั้ง ๙ ประการอีกด้วย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมที่ดีในด้านต่าง ๆ

คือ การมีคุณธรรมและจริยธรรม
การปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม
การป้องกันการทุจริตและประพฤติ
มิชอบ

การรักษาไว้ซึ่งศักดิ์ศรี
การส่งเสริมชื่อเสียงเกียรติคุณ
การเสริมสร้างเพื่อทำให้เกิดประสิทธิ
ภาพในการปฏิบัติหน้าที่

และการช่วยเหลือให้บริการประชาชน
(แกนหลักของสังคม ๙ ประการ และ
คุณลักษณะที่จำเป็นที่เกี่ยวข้องกับแกนหลัก
ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงรับผิดชอบและประพฤติ
ในการปฏิบัติหน้าที่และในการดำเนินชีวิตนั้น
ได้แนบมาให้ทราบด้วยแล้ว)

จากบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐ
ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติให้
รัฐจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม
ของข้าราชการ เพื่อป้องกันการทุจริตและ
ประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพ
ในการปฏิบัติหน้าที่

สำนักงาน ก.พ. จึงได้ส่งเสริมการจัดทำ
จรรยาบรรณหรือจรรยาวิชาชีพของข้าราชการ
ในส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อให้ข้าราชการของ

ส่วนราชการนั้น ๆ ได้ยึดถือปฏิบัติต่อไป โดย
ได้นำแนวทางมาตรฐานทางคุณธรรมและ
จริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาเป็นข้อมูล
พื้นฐานในการดำเนินการของส่วนราชการ

ซึ่งกรมที่ดินเป็นส่วนราชการแรกที่
ดำเนินการในเรื่องนี้ โดยจัดให้มีข้อกำหนด
ว่าด้วยมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม
ของข้าราชการกรมที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ขึ้น
เมื่อ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๑ และมีผลใช้
บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๑ เป็นต้น
ไป (รายละเอียดได้แนบมาให้ทราบด้วยแล้ว)

จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ข้าราชการกรม
ที่ดินจะให้บริการแก่ประชาชนตลอดจนปฏิบัติ
หน้าที่ได้อย่างดีเยี่ยมสมกับการเป็นข้าราชการที่ดี

และในโอกาสที่กรมที่ดินเป็นส่วน
ราชการแรกที่มีจรรยาบรรณวิชาชีพของ
ข้าราชการของตน ก็จะเป็นการกระตุ้นและ
เป็นแบบอย่างในการที่ส่วนราชการหรือหน่วย
งานอื่น ๆ จะได้จัดทำจรรยาบรรณวิชาชีพ
ของเจ้าหน้าที่ของตนต่อไป

ซึ่งทุกประการก็เป็นไปเพื่อประโยชน์
ของประเทศ ของประชาชนทุกคนนั่นเอง

**แนวทางมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม
ที่ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐพึงยึดถือปฏิบัติ**

ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ พึงมีหน้าที่ต่อสถาบัน และองค์การต่าง ๆ ซึ่งเป็นแกนหลักในการปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินชีวิตอย่างน้อย ๙ ประการ อันกำหนดออกมาเป็นจรรยาบรรณกลางได้ดังนี้

๑. ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และวัฒนธรรม

- ข้อ ๑. พึงเป็นผู้มีความสำนึกในความเป็นไทย และนิยมไทย โดยปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างในการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ประเพณีไทย รวมทั้งการใช้ของที่ผลิตในประเทศไทย
- ข้อ ๒. พึงเทิดทูนและจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์
- ข้อ ๓. พึงเป็นผู้มีวัฒนธรรม และศีลธรรมตามศาสนาที่ตนนับถือ และไม่ลบหลู่ดูหมิ่นศาสนาอื่น
- ข้อ ๔. พึงรักษาประโยชน์ของชาติ
- ข้อ ๕. พึงเป็นผู้มีความซื่อสัตย์ ไม่เห็นแก่ได้ ไม่เข้าข้างคนผิด เป็นคนซื่อตรงทั้งต่อหน้าและลับหลัง
- ข้อ ๖. พึงประกอบคุณงามความดีให้แก่ประเทศชาติ เพื่อให้อนุชนได้สืบทอดต่อไป

๒. ระบอบประชาธิปไตย

- ข้อ ๑. พึงเลื่อมใสศรัทธาและรักษาไว้ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ ด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- ข้อ ๒. พึงยึดถือคุณค่าประชาธิปไตย มีน้ำใจ ประพฤติปฏิบัติในการอยู่ร่วมกัน และทำงานร่วมกันตามอุดมการณ์และรูปแบบของประชาธิปไตย ด้วยการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเสมอภาค ไม่ใช้อภิสิทธิ์ ปฏิบัติงานตามขั้นตอนด้วย

ความโปร่งใส การมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของผู้ร่วมงานและผู้รับบริการ รวมทั้งการไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตและในการปฏิบัติหน้าที่

ข้อ ๓. ไม่พึงอ้างประชาธิปไตยเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง

๓. รัฐธรรมนูญ

ข้อ ๑. พึงศรัทธา ปกป้อง ค้ำครอง ไม่แสวงหาประโยชน์ในทางที่ไม่ชอบจากช่องว่างของรัฐธรรมนูญ รวมตลอดทั้งปฏิบัติหน้าที่และใช้สิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ

ข้อ ๒. พึงส่งเสริมประชาชนชาวไทยให้มีความเลื่อมใสในระบอบการปกครองของประเทศไทย

ข้อ ๓. พึงนำความในรัฐธรรมนูญไปดำเนินการให้บังเกิดผลดีต่อประเทศและความผาสุกของประชาชน

ข้อ ๔. พึงมีส่วนร่วมในการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพ ประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล โดยคำนึงถึงความเจริญมั่นคงของชาติ บ้านเมือง ความผาสุก และความคิดเห็นของประชาชน

๔. กฎหมาย

ข้อ ๑. พึงเคารพกฎหมายของบ้านเมือง และจรรยาบรรณในวิชาชีพ ตลอดจนหลีกเลี่ยงการกระทำที่ส่อไปในทางละเมิดกฎหมายหรือมาตรฐานทางจรรยาบรรณ

ข้อ ๒. พึงตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบในอันที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย

ข้อ ๓. พึงปฏิบัติตนในทางที่ชอบ และซื่อสัตย์ สุจริต ตามกระบวนการของกฎหมาย โดยเฉพาะไม่ประพฤติปฏิบัติหรือส่งเสริมให้เกิดการทุจริต

ข้อ ๔. พึงถือเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะร่วมมือกันป้องกัน ป้องปราม ทักท้วง ทัดทาน และเปิดเผยการทุจริตและประ เหวติมิชอบ

- ข้อ ๕. พึงเสนอแนะ ปรับปรุง พัฒนา และใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ
- ข้อ ๖. พึงถือเป็นหน้าที่ที่จะแจ้งให้ประชาชนผู้เกี่ยวข้องทราบถึงสิทธิหน้าที่และขั้นตอนตามกฎหมาย ตลอดจนเหตุผลและผลกระทบที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่
- ข้อ ๗. พึงส่งเสริม ดูแล ปกป้อง และคุ้มครองผู้ปฏิบัติตามกฎหมายตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ และผู้เปิดเผยการทุจริตและประพฤติมิชอบ
- ข้อ ๘. พึงสนับสนุน ส่งเสริมการรักษากฎหมายให้เป็นไปโดยยุติธรรมสม่ำเสมอ และถูกต้องตามทำนองคลองธรรม
- ข้อ ๙. พึงถือเป็นหน้าที่ในการชำระภาษีด้วยความถูกต้อง

๕. ปทัสถานและวัฒนธรรมขององค์การ

- ข้อ ๑. พึงส่งเสริม เคารพ รักษาศักดิ์ศรี และปฏิบัติตามปทัสถานและวัฒนธรรมขององค์การโดยเคร่งครัด
- ข้อ ๒. พึงปฏิบัติตนในทางที่ชอบธรรม ซื่อสัตย์สุจริต และจงรักภักดีต่อองค์การ
- ข้อ ๓. พึงยึดถือความจริงและความถูกต้องในสิ่งที่พูด เขียน และกระทำเพื่อความเจริญมั่นคงขององค์การ
- ข้อ ๔. พึงยึดมั่นในหน้าที่และพันธะที่มีต่อองค์การโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม
- ข้อ ๕. พึงเสริมสร้างค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต และความถูกต้องในองค์การ
- ข้อ ๖. พึงรักษา ส่งเสริม และสืบสานเกียรติภูมิและคุณงามความดีขององค์การ และไม่กระทำการใด ๆ ที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อองค์การ
- ข้อ ๗. พึงถือเป็นหน้าที่ในการป้องกัน ป้องปราม ทักท้วง ทัดทาน และเปิดเผยการทุจริตและประพฤติมิชอบในองค์การ
- ข้อ ๘. พึงประหยัดและใช้ทรัพยากรขององค์การอย่างถูกต้องและคุ้มค่า
- ข้อ ๙. พึงเคารพเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเพื่อประโยชน์ขององค์การ
- ข้อ ๑๐. พึงยกย่องผู้ที่ประพฤติปฏิบัติตามกรอบแห่งวินัยและจรรยาบรรณและผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์แก่องค์การ

- ข้อ ๑๑. พึงสนับสนุน ส่งเสริมการบริหารงานในองค์กรให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม
- ข้อ ๑๒. พึงรักษาความสามัคคีในองค์กร

๖. วิชาชีพและหน้าที่ความรับผิดชอบ

- ข้อ ๑. พึงซื่อสัตย์สุจริต อุทิศตน และมีความภาคภูมิใจในวิชาชีพของตน
- ข้อ ๒. พึงปฏิบัติงานโดยไม่ขัดต่อหลักวิชา กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของสถาบัน ตลอดจนศีลธรรมและวัฒนธรรมอันดีงาม
- ข้อ ๓. พึงมีความรับผิดชอบต่อสิ่งและผลที่ศึกษาวิจัย และต่อพันธกรณีกับหน่วยงานที่สนับสนุนการวิจัย และพึงปฏิบัติตนในทางที่ชอบธรรมต่อผู้รับบริการ เพื่อนร่วมอาชีพ และมหาชนส่วนรวม
- ข้อ ๔. พึงปฏิบัติตนให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละวิชาชีพ และปฏิบัติหน้าที่บนพื้นฐานของคุณธรรม มีความยุติธรรม มีใจเป็นกลาง ไม่เลือกปฏิบัติด้วยอคติ ไม่นำความรู้สึกที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนไปปะปนกับการปฏิบัติหน้าที่
- ข้อ ๕. พึงรักษาความลับในงานที่รับผิดชอบ
- ข้อ ๖. พึงประพฤติตนเป็นแบบอย่างของอนุชนในวิชาชีพเดียวกัน
- ข้อ ๗. พึงปฏิบัติหน้าที่ด้วยความอดทน อดกลั้น เป็นระเบียบเรียบร้อย และติดตามผลงานจนแล้วเสร็จ
- ข้อ ๘. พึงสนองตอบนโยบายของรัฐบาลและวางตัวเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่
- ข้อ ๙. พึงใช้วิชาชีพและปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะ
- ข้อ ๑๐. พึงพร้อมรับการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่
- ข้อ ๑๑. พึงหาวิธีป้องกัน แก้ไข ขจัดความขัดแย้ง และแสวงหาทางออกที่เหมาะสมเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม
- ข้อ ๑๒. ไม่ใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน และถือปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกัน ป้องปราม ทักท้วง ทัดทาน และเปิดเผยการทุจริต และประพฤติมิชอบ

- ข้อ ๑๓. พึงประพฤติตนให้ถูกต้องตามศีลธรรม ทำนองคลองธรรม และวัฒนธรรม
อันดีงาม
- ข้อ ๑๔. ไม่รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกินปกติวิสัยที่วิญญูชนจะ
ให้กันโดยเสนาหา
- ข้อ ๑๕. พึงละเว้นการดำเนินธุรกิจหรือกิจการที่อาจอาศัยอำนาจหน้าที่ของตนให้
คุณให้โทษในกิจการที่เกี่ยวกับหน้าที่นั้น
- ข้อ ๑๖. พึงมีความกล้าหาญที่จะปฏิเสธความไม่ถูกต้อง ไม่ยอมตกเป็นเหยื่อของ
การทุจริตและประพฤติมิชอบ
- ข้อ ๑๗. พึงละเว้นการลอกเลียนหรืออ้างเอาผลงานของผู้อื่นไปใช้ประโยชน์โดยไม่
ให้เกียรติแก่เจ้าของผลงาน
- ข้อ ๑๘. พึงดำรงรักษา ส่งเสริม และสืบสานชื่อเสียง เกียรติภูมิ และศักดิ์ศรีของ
วิชาชีพ
- ข้อ ๑๙. พึงศึกษาหาความรู้เพื่อพัฒนาตนเองให้ก้าวหน้า มีทัศนคติสร้างสรรค์ทัน
ต่อเหตุการณ์ และมุ่งสู่ความเป็นเลิศในวิชาชีพอยู่เสมอ
- ข้อ ๒๐. พึงเคารพเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นต่อวิชาชีพของตน
- ข้อ ๒๑. พึงส่งเสริมให้มีความเสมอภาคในโอกาสที่จะได้รับการพัฒนาและความ
ก้าวหน้าในหน้าที่การงาน
- ข้อ ๒๒. พึงให้บริการประชาชนด้วยความยุติธรรม รวดเร็ว มีน้ำใจ และสุภาพเรียบร้อย
- ข้อ ๒๓. พึงปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมุ่งปกป้องสิทธิของประชาชน
- ข้อ ๒๔. พึงสนับสนุนกิจกรรมและสวัสดิการของชุมชนที่เป็นประโยชน์และเกี่ยวข้อง
กับวิชาชีพหรืองานในหน้าที่
- ข้อ ๒๕. พึงรักษาคำมั่นสัญญา ไม่รับปากเพียงให้พ้นตัวโดยไม่สนใจว่าจะทำได้ตาม
ที่รับปากหรือไม่
- ข้อ ๒๖. พึงอุทิศเวลาให้กับงาน

๗. ครอบครัวและเพื่อน

- ข้อ ๑. พึงตระหนักในความสำคัญและเคารพศักดิ์ศรีของสถาบันครอบครัว ไม่ประพฤติเสื่อมเสียในทางเพศและศีลธรรม
- ข้อ ๒. ไม่ยินยอมหรือรู้เห็นเป็นใจให้สมาชิกในครอบครัว เพื่อน และบุคคลใกล้ชิด อาศัยอำนาจหน้าที่ของตนแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ
- ข้อ ๓. พึงช่วยเหลือเกื้อกูลเพื่อนร่วมงานในทางที่ชอบ รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดความสามัคคี และร่วมแรงร่วมใจในบรรดาผู้ร่วมงานในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม
- ข้อ ๔. พึงมีความปรารถนาดีและความจริงใจในการปฏิบัติต่อผู้ร่วมงาน ตลอดจนผู้เกี่ยวข้องด้วยความสุภาพ มีน้ำใจ และมนุษยสัมพันธ์อันดี
- ข้อ ๕. พึงเป็นแบบอย่างและปลูกฝังค่านิยมที่ดีแก่สมาชิกในครอบครัว

๘. ประโยชน์สาธารณะ ชุมชน และสังคม

- ข้อ ๑. พึงช่วยเหลือและวางตัวให้เป็นที่เชื่อถือ และประพฤติตนเป็นประโยชน์ต่อสังคม
- ข้อ ๒. พึงประพฤติตนให้เหมาะสมและถูกต้องตามทำนองคลองธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของสังคมไทย ในฐานะเป็นพลเมืองดี และเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชน
- ข้อ ๓. พึงยกย่อง ส่งเสริม สนับสนุน ปกป้อง คุ้มครองคนดีของสังคม และไม่ส่งเสริมคนไม่ดีให้มีอำนาจ
- ข้อ ๔. พึงถือเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบต่อสังคมที่จะต้องปกป้องประโยชน์สาธารณะ ขวนขวายและอาสาในการให้บริการแก่ชุมชนและสังคม โดยเฉพาะในยามวิกฤติ
- ข้อ ๕. พึงให้ข่าวสารข้อมูลและคำแนะนำแก่ประชาชนอย่างถูกต้อง ครบถ้วนและเสมอภาค
- ข้อ ๖. พึงกระทำแต่สิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน ชุมชน และสังคม

๕. มวลมนุษยชาติและสิ่งแวดล้อม

- ข้อ ๑. พึงเป็นผู้มีคุณธรรม ตระหนักในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ความเสมอภาคของบุคคล และพึงละเว้นการปฏิบัติที่มีอคติ
- ข้อ ๒. พึงละเว้นการนำหรือยอมให้ผู้อื่นนำผลงานทางวิชาการไปใช้ในทางทุจริต หรือเป็นภัยต่อมวลมนุษยชาติและสิ่งแวดล้อม
- ข้อ ๓. พึงมีน้ำใจต่อมวลมนุษย์ เมตตาต่อสรรพสัตว์ อนุรักษ์และพัฒนาสิ่งแวดล้อม
- ข้อ ๔. พึงทำงานและสร้างสรรค์ประโยชน์เพื่อความเจริญงอกงามของสภาพแวดล้อม
- ข้อ ๕. พึงส่งเสริมและสนับสนุนการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ
- ข้อ ๖. พึงเป็นผู้นำในด้านความคิดและการกระทำในการอนุรักษ์และพัฒนาภูมิธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และการพัฒนาที่ยั่งยืน

ข้อกำหนด
ว่าด้วยมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการกรมที่ดิน
พ.ศ. ๒๕๔๑

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗๗ บัญญัติให้รัฐจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ จึงสมควรกำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ข้าราชการกรมที่ดินขึ้น เพื่อเป็นการเสริมสร้างสำนึกที่ถูกต้อง อารังไว้ซึ่งศักดิ์ศรี เกียรติคุณ ความเลื่อมใส ศรัทธา และได้รับการยกย่องจากบุคคลทั่วไป

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับมาตรา ๒๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และโดยความเห็นชอบของ อ.ก.พ. กรมที่ดิน ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๑ จึงออกข้อกำหนดว่าด้วยมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมข้าราชการกรมที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ไว้ดังต่อไปนี้

หมวด ๑

คุณธรรมและจริยธรรมเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป

- ข้อ ๑ ข้าราชการกรมที่ดินพึงปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่อย่างมีระบบ มีเหตุผล ถูกต้องเป็นธรรม โปร่งใส โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก
- ข้อ ๒ ข้าราชการกรมที่ดินพึงปกปิดข้อมูลส่วนตัวอันไม่ควรเปิดเผยของผู้มาติดต่อราชการ

- ข้อ ๓ ข้าราชการกรมที่ดินพึงใช้ภาษา ถ้อยคำ สำนวนที่ชัดเจน เหมาะสม
เข้าใจง่ายในการสื่อความหมายกับผู้มาติดต่อราชการ
- ข้อ ๔ ข้าราชการกรมที่ดินพึงสอดส่องดูแลและให้บริการแก่ผู้มาติดต่อราชการ
ให้ได้รับความสะดวก รวดเร็ว ด้วยความเสมอภาค ยุติธรรม อย่างมี
อัธยาศัยและไม่ตรีจิตมิตรภาพ
- ข้อ ๕ ข้าราชการกรมที่ดินพึงละเว้นการเข้ามีส่วนร่วมทั้งทางตรงหรือทางอ้อม ใน
กิจการซึ่งมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับธุรกิจสงฆ์หรือสำนักงาน
ข้างรังวัดเอกชน อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมในการปฏิบัติหน้าที่
- ข้อ ๖ ข้าราชการกรมที่ดินพึงละเว้นการแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการใด ๆ อัน
เป็นการหลบเลี่ยงกฎหมาย ค่าธรรมเนียมและภาษีอากร
- ข้อ ๗ ข้าราชการกรมที่ดินพึงละเว้นการรับฝากหรือรับเหมาเงินค่าธรรมเนียม ค่า
ภาษีอากร และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ รวมทั้งการรับเงินมัดจำรังวัดส่วนที่เหลือ
คืนแทนผู้ขอรังวัด
- ข้อ ๘ ข้าราชการกรมที่ดินพึงละเว้นการให้คำมั่นสัญญาเป็นการส่วนตัวกับผู้มา
ติดต่อราชการที่จะผูกขาดการปฏิบัติงาน
- ข้อ ๙ ข้าราชการกรมที่ดินพึงเอาใจใส่ดูแลสถานที่ปฏิบัติงานให้มีศรีสง่า สมกับ
เป็นสถานที่ราชการ
- ข้อ ๑๐ ข้าราชการกรมที่ดินพึงพัฒนาตนเองให้ดีขึ้นเป็นลำดับ ดำรงตน ตาม
ฐานานุกรม โดยมีทัศนคติและค่านิยมที่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม
- ข้อ ๑๑ ข้าราชการกรมที่ดินพึงมีความคิดสร้างสรรค์ ขยันหมั่นเพียร ขวนขวาย
ศึกษาเพิ่มเติม ทั้งในวิชาชีพและความรู้รอบตัวให้ทันกระแสโลกาภิวัตน์
- ข้อ ๑๒ ข้าราชการกรมที่ดินพึงยึดมั่นในระบบคุณธรรม และละเว้นที่จะแสวงหา
ตำแหน่ง บำเหน็จความชอบ และประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นหรือผู้
บังคับบัญชาโดยมิชอบ
- ข้อ ๑๓ ข้าราชการกรมที่ดินพึงละเว้นกระทำการอันใดให้เป็นที่เสื่อมเสีย ภาพพจน์
ชื่อเสียง และเกียรติภูมิของกรมที่ดิน

หมวด ๒

คุณธรรมและจริยธรรมเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ทางทะเบียน

- ข้อ ๑๔ ข้าราชการกรมที่ดินพึงใช้ความรู้ ความสามารถ และทักษะในการดำเนินการเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การประเมินราคาทรัพย์สิน และจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ด้วยความถูกต้อง รอบคอบ รวดเร็ว ระมัดระวังมิให้เป็นการเสื่อมเสียหรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลอื่น
- ข้อ ๑๕ ข้าราชการกรมที่ดินพึงละเว้นการมีพฤติการณ์อันอาจทำให้คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเข้าใจว่า เป็นการช่วยเหลือคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งหรือบุคคลภายนอก
- ข้อ ๑๖ ข้าราชการกรมที่ดินพึงใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรม

หมวด ๓

คุณธรรมและจริยธรรมเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ทางการรังวัด

- ข้อ ๑๗ ข้าราชการกรมที่ดินพึงทำการรังวัดด้วยตนเองตามหลักวิชาการ ด้วยความถูกต้องและเป็นธรรม
- ข้อ ๑๘ ข้าราชการกรมที่ดินพึงออกไปทำการรังวัดให้ตรงเวลานัดหมาย
- ข้อ ๑๙ ข้าราชการกรมที่ดินพึงละเว้นการงดรังวัดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
- ข้อ ๒๐ ข้าราชการกรมที่ดินพึงเอาใจใส่ดำเนินการ และติดตามเรื่องรังวัดให้แล้วเสร็จ ภายในกำหนด
- ข้อ ๒๑ ข้าราชการกรมที่ดินพึงใช้เครื่องมือเกี่ยวกับการรังวัดของทางราชการด้วยความระมัดระวัง และเหมาะสมตามความจำเป็น รวมถึงการบำรุงรักษา เครื่องมือหรืออุปกรณ์ให้อยู่ในสภาพที่พร้อมจะใช้งานได้
- ข้อ ๒๒ ข้าราชการกรมที่ดินพึงละเว้นการกระทำใดอันเป็นการยุยงส่งเสริมให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับแนวเขตหรือเนื้อที่ที่ดิน
- ข้อ ๒๓ ข้าราชการกรมที่ดินพึงควบคุม กำกับดูแลคนงานรังวัดของตนอย่าให้กระทำการหรือมีพฤติการณ์ในทางมิชอบ

หมวด ๔
เบ็ดเตล็ด

ข้อ ๒๔ ข้อกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๑ เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๑

(ลงชื่อ) วิเชียร รัตนะพีระพงศ์
(นายวิเชียร รัตนะพีระพงศ์)
อธิบดีกรมที่ดิน

เฉลยคำตอบเกมสัจสุรัสอักษร

ท	อ	ณ	อ	ย		ต	า	ด	อ	ย
อ				า		ก				ก
ง		1		ง		ป		2		ย
แ			ร	ส	ช	า	ติ			อ
ก	อ	ก	ว	น		ก	ต	อ	อ	ค
			น		3	บ				
ก	า	ร	เ	ต		ท	ว	า	บ	ร
ร			ร	ก	ร	า	ก			อ
ะ		4		ห		น		5		ง
ก				ล		ม				ร
ร	ะ	เ	ต	น		ย	อ	แ	ส	ง

ขอขอบคุณสมาชิกทุกท่านที่ได้ให้ความสนใจร่วมเล่นเกมสัจสุรัสอักษร โดยส่งคำตอบเข้ามาเป็นจำนวนมาก แต่มีผู้ตอบถูกเพียง ๑๑ ท่าน วารสารข้าราชการจะได้ส่งหนังสือ *รวม กฎ ก.พ. ข้อบังคับ ก.พ. ระเบียบ ก.พ. หนังสือเวียน ก.พ.* ให้กับสมาชิกที่ตอบคำถามถูกต้องรายชื่อข้างล่างนี้

- | | | |
|-----------------|-------------|-----------------|
| ๑. คุณสงวน | เสถียรทิพย์ | กทม. |
| ๒. คุณบุญส่ง | แสงอินทร์ | จว.ร้อยเอ็ด |
| ๓. คุณมุสดี | เขตสมุทร | กทม. |
| ๔. คุณสุภาภรณ์ | อุทอง | กทม. |
| ๕. คุณอนงค์ | แก้วอินทร์ | จว.ปัตตานี |
| ๖. คุณสนอง | เจริญบุตร | จว.นครราชสีมา |
| ๗. คุณอมร | จันทรรักษ์ | จว.ระยอง |
| ๘. คุณอนันต์ | ชื่นหิรัญ | จว.นครสวรรค์ |
| ๙. คุณสุวิทย์ | บั้งเงิน | จว.เชียงราย |
| ๑๐. คุณขจีรัตน์ | บั้งเงิน | จว.เชียงราย |
| ๑๑. คุณอารยา | เจตนาถุร | จว.สุราษฎร์ธานี |



ความสำเร็จ

ของวันนี้และวันหน้า

เพราะรู้เวลา
แห่งการรุกและรับ

ด้วยประสบการณ์และความสำเร็จตลอดระยะเวลา 15 ปีที่ผ่านมา
วันนี้ NPC ในฐานะผู้นำแห่งอุตสาหกรรมปิโตรเคมีของประเทศ
ได้ขยาย **ธุรกิจบริการที่ครบวงจร** ด้วยทีมงานที่มากประสบการณ์
และอุปกรณ์อันทันสมัยครบครัน

ศูนย์ธุรกิจบริการความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม (Safety & Environmental Service Center) สามารถให้บริการฝึกอบรมด้านการจัดการความปลอดภัย สิ่งแวดล้อมและอาชีวอนามัย บริการที่ปรึกษาและตรวจสอบระบบ การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม (ISO-14000) การบริการพิเศษ และบริการเฉพาะกิจ เช่น การจัดซ่อมแผนฉุกเฉินในโรงงาน การจัดการล้าง พนักงานดับเพลิง พร้อมทั้งให้บริการเช่ายืมอุปกรณ์ดับเพลิง และอุปกรณ์ความปลอดภัย บริการที่ปรึกษาด้านกฎหมาย และงานบริการขอใบอนุญาตและสิทธิประโยชน์ต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมทั้งในและนอกเขตอุตสาหกรรม

ด้วยวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล และการขยายธุรกิจอย่างรู้จังหวะ รู้เวลา
เราเชื่อมั่นว่า เราและท่านจะก้าวสู่วันข้างหน้าอย่างมั่นคง

PETROCHEMICAL PLC.

NATIONAL

15th

Anniversary



บริษัท ปิโตรเคมีแห่งชาติ จำกัด (มหาชน)

ชั้น 32-35 อาคารซีทาวเวอร์ส บี
123 ถนนวิภาวดีรังสิต แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900

โทร. (02) 617-7800 แฟกซ์ (02) 617-7888

E-mail: npc@hq.npc.co.th.