

ด่วนที่สุด

ที่ มท ๐๒๑๒.๒/ว๑๕๕๓



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รหัสเรื่อง : ส1215 (ส.๑)

วันที่ : ๐5991/54

วันที่ : 20 มิ.ย. 54 เวลา : 10:14

กระทรวงมหาดไทย

ถนนอัษฎางค์ กทม ๑๐๒๐๐

๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๔

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ ของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) (๒ : 1)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร ๐๕๐๗/ว(ล) ๑๓๑๔๕ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔

ตามที่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แจ้งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔ รับทราบ รายงานของสำนักงานปฏิรูป คปร. เกี่ยวกับข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลโดยเฉพาะบางเรื่องซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ และมีผลกระทบกว้างขวาง เช่น การเสนอให้ยุบการปกครองส่วนภูมิภาค โดยให้เสนอข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา นั้น

กระทรวงมหาดไทย ได้พิจารณาข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูป ดังกล่าวแล้ว มีความเห็น ดังนี้

(๑) ความเห็นของกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปในประเด็นต่างๆ

อาทิเช่น ประเด็นรูปแบบของการบริหารจัดการและการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ให้มีกลไกการบริหารจัดการตนเองของท้องถิ่น ที่ประกอบด้วย ภาคประชาสังคม และการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสนับสนุนบทบาทของ ภาคประชาสังคม ประเด็นขอบเขตอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดขอบเขตอำนาจที่เหมาะสมของท้องถิ่นใน ๔ มิติ ได้แก่ มิติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มิติการจัดการเศรษฐกิจ มิติการจัดการสังคม และมิติการจัดการทางการเมือง เนื่องจากสอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และประเด็นการเสริมอำนาจในการจัดการตนเองของท้องถิ่น โดยเฉพาะการเสริมอำนาจทางการคลังและอำนาจในการบริหารจัดการบุคลากรให้ท้องถิ่น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การที่คณะกรรมการปฏิรูปมีความเห็นให้ยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาคดังกล่าวข้างต้นนั้น กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมในฐานะที่เป็น “ส่วนตรงกลาง” ของ โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น ที่เป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างการบริหารราชการระดับชาติกับการบริหารราชการระดับท้องถิ่น ให้พลวัตรการปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินต่อไปได้ และเป็นส่วนที่ยึดโยงพื้นที่ต่างๆ ให้เป็น ราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกันภายใต้รัฐบาลในส่วนกลาง และในฐานะกลไกสำคัญในการยึดโยงพื้นที่ต่าง ๆ ให้เกิด บูรณภาพ กล่าวคือ

๑) **ราชการส่วนภูมิภาคในมิติด้านความมั่นคง** ราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นกลไกของรัฐบาลหรือ ราชการบริหารส่วนกลางที่ได้รับแบ่งมอบอำนาจไปดำเนินการในพื้นที่ ซึ่งอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการในกิจการ บางอย่างไม่อาจมอบหมายให้ราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เช่น การรักษาความมั่นคงภายใน งานยุติธรรม งานภาษี และงาน ทะเบียนที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง อาทิ งานทะเบียนอาวุธปืน ประกอบกับความมุ่งหมายใน การกำหนดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน นอกจากความเชื่อมโยงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างส่วนกลาง และประชาชนเข้าด้วยกันแล้ว มิติด้านความมั่นคงยังเป็นประเด็นสำคัญที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉะนั้น การยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาค โดยมอบภารกิจและกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง และ บูรณภาพของรัฐ จะนำมาซึ่งรัฐบาลกลางที่อ่อนแอเกินกว่าที่จะแก้ไขปัญหาและภัยคุกคามที่จะเกิดขึ้น

/๒) ราชการ...

๒) ราชการส่วนภูมิภาคในฐานะจุดบูรณาการการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดิน บทบาทหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค นอกจากการเป็นหน่วยการบริหารงานให้เกิดความเป็นธรรมแล้วยังทำหน้าที่อำนวยความสะดวก ประสานและบูรณาการการทำงานในพื้นที่ การขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลและยุทธศาสตร์ของชาติประสานเชื่อมโยงไปสู่พื้นที่และประชาชน รวมถึงการบูรณาการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดการขับเคลื่อนการพัฒนาในภาพรวมและการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่และระหว่างพื้นที่ โดยเฉพาะในกรณีที่ปัญหาส่งผลกระทบในวงกว้างคาบเกี่ยวขอบเขตอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาคจะมีบทบาทสำคัญในการบูรณาการประสานความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาให้สำเร็จลุล่วงในหลายกรณี เช่น การแก้ไขปัญหาการระบาดของไข้หวัดนกในวงกว้าง การแก้ไขปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ ที่เกิดขึ้นเกือบทุกพื้นที่ของประเทศ ในห้วงเวลาที่ผ่านมา และการช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากกรณีข้อพิพาทตามแนวชายแดน เป็นต้น

นอกจากนี้ ราชการส่วนภูมิภาคยังมีบทบาทในการดำเนินการตามภารกิจ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการได้อย่างไม่เต็มศักยภาพ เนื่องจากเงื่อนไขทางด้านการเมือง เช่น การกีดกันการอนุรักษ์และจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติภายในท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็น การใช้ที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ ซึ่งหากส่วนท้องถิ่นดำเนินการบริหารจัดการโดยลำพังอาจเกิดความย่ำแย่ในการปฏิบัติหรือบางกรณีอาจเกิดความขัดแย้งรุนแรงภายในท้องถิ่นได้ การอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในพื้นที่ การแก้ไขปัญหาหลายสาเหตุภายในพื้นที่ หรือแม้กระทั่งภารกิจการรณรงค์ให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ที่สำคัญการยกเลิก ราชการส่วนภูมิภาค ยังมีนัยรวมถึงการยกเลิก กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการปกครองท้องถิ่นตามกฎหมาย ลักษณะปกครองท้องถิ่น และกลไกในระดับพื้นที่อื่น ๆ ที่เกิดจากผลของกฎหมายดังที่ได้กล่าวมา

๓) ราชการส่วนภูมิภาคกับการกำกับดูแลและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น บทบาทของราชการส่วนภูมิภาคอยู่ในฐานะการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะ ที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนเกิดความเสมอภาค ความเป็นธรรม และความเท่าเทียมกันกับประชาชนในทุกพื้นที่เป็นสำคัญ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด และอำเภอ ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายในแง่มุมหนึ่ง นอกจากจะอยู่ในบทบาทของการพัฒนาและส่งเสริมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะให้มีคุณภาพแล้วในอีกแง่มุมหนึ่งยังอยู่ในบทบาทเป็นผู้ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย และแม้ว่าราชการส่วนภูมิภาคจะมีอำนาจในการถอดถอนผู้บริหารส่วนท้องถิ่น แต่การดำเนินการดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดทางกฎหมายที่จำกัดขอบเขตอำนาจไว้

นอกจากนี้ การกระจายอำนาจเต็มรูปแบบโดยการยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคโดยทันที จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงศักยภาพที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันด้วย ทั้งในส่วนของประสิทธิภาพผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ประสิทธิภาพในการบริหารงานของท้องถิ่น ที่ต้องครอบคลุมการพัฒนาทุกด้าน และครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม นอกจากนี้ ประชาชนในท้องถิ่นควรที่ต้องมีส่วนร่วมและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเข้มข้น

๔) ราชการส่วนภูมิภาคกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนและประชาสังคม ความเข้มแข็งของชุมชนและประชาสังคมในท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญที่ชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จในการกระจายอำนาจที่แท้จริง ชุมชนและประชาสังคมที่เข้มแข็งต้องมีหน้าที่ในการถ่วงดุล ควบคุมและตรวจสอบการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งราชการส่วนภูมิภาคได้มีบทบาทในการส่งเสริมและสนับสนุนความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและประชาสังคมโดยการพัฒนาศักยภาพของคณะกรรมการหมู่บ้านที่สามารถเชื่อมโยงประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น เช่น การจัดทำแผนชุมชน การดูแลรักษาป่าชุมชนและการแก้ไขปัญหาหลายสาเหตุในชุมชน เป็นต้น

(๒) ข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทยในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

เพื่อให้เกิดการบริหารราชการที่มีความสมดุล สอดคล้องกับบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และเกิดประโยชน์กับประชาชนโดยรวม จึงได้มีข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

๑) การกระจายอำนาจและการจัดสรรทรัพยากรทางการบริหารให้ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น รัฐบาลส่วนกลางควรสนับสนุนการกระจายอำนาจและการจัดสรรทรัพยากรทางการบริหาร โดยเฉพาะงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง และเสริมสร้างให้ส่วนท้องถิ่นมีฐานะทางการคลังที่เข้มแข็ง ซึ่งอาจดำเนินการโดยการให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีบางประเภท เช่น ภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้ในการบริหารจัดการตนเอง รวมถึงการพัฒนาองค์กรและบุคลากรให้มีความพร้อม และมีศักยภาพในการบริหารงานของท้องถิ่น สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้

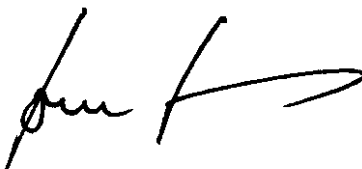
๒) การปรับปรุงความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

* ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าราชการส่วนภูมิภาคเป็นต้นเหตุแห่งปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ แต่หากพิจารณาในข้อเท็จจริงแล้วจะพบว่า การกิจบางอย่าง เช่น การศึกษา งานตำรวจ การคลัง และภาษี เป็นภารกิจของส่วนกลางโดยตรงที่ไม่ได้มอบให้ราชการส่วนภูมิภาค ประกอบกับผลจากการปฏิรูประบบราชการเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นการกระชับอำนาจของราชการส่วนกลางให้เกิดการรวมศูนย์มากยิ่งขึ้น ขณะที่อำนาจของราชการส่วนภูมิภาคกลับลดน้อยลง ดังจะเห็นได้จากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการที่อยู่ในพื้นที่ จังหวัดเพียง ๒๙ หน่วยงาน จากที่มีส่วนราชการตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดกว่า ๑๐๐ หน่วยงาน ข้อเท็จจริงดังกล่าวส่งผลให้ความต้องการของประชาชนอยู่ห่างไกลจากอำนาจในการตัดสินใจของหน่วยงาน นอกจากนี้ การแก้ไขปัญหในพื้นที่ซึ่งมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นยังไม่อาจดำเนินไปได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ ราชการส่วนกลางจึงควรมอบอำนาจในการบริหารจัดการให้แก่ราชการส่วนภูมิภาคมากยิ่งขึ้น โดยการปรับเปลี่ยนให้หน่วยงานส่วนกลางที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในภูมิภาคเป็นราชการส่วนภูมิภาคทั้งหมด เพื่อประโยชน์ในการบูรณาการงานจากทุกภาคส่วนภายในระดับพื้นที่จังหวัดและท้องถิ่น ซึ่งการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ภูมิภาคมากยิ่งขึ้น จะส่งผลดีในแง่ของการเชื่อมโยงอำนาจจากศูนย์กลางให้ใกล้ชิดกับประชาชนมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันส่วนภูมิภาคต้องเป็นเจ้าภาพขับเคลื่อนการส่งเสริมภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง เพื่อตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้ประชาชนอยู่ใกล้อำนาจของทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นควบคู่กันไป

โดยสรุป กระทรวงมหาดไทย เห็นว่าราชการส่วนภูมิภาคมีความจำเป็นและเป็นประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญในการยึดโยงพื้นที่ต่าง ๆ ของราชอาณาจักรให้เกิดบูรณาภาพ ทั้งในด้านนิติความมั่นคง ด้านการประสานและบูรณาการการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการกำกับ ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน และการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนและประชาสังคม ซึ่งราชการส่วนภูมิภาคสามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ คือ ความเข้มแข็งของประชาชนหรือประชาสังคมได้ โดยการให้มีทั้งราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ไม่จำเป็นต้องยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค เพียงเพื่อให้ท้องถิ่นเข้มแข็ง เพราะส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น คือ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของราชอาณาจักรไทย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายวรวัฒน์ ชาญวีรกุล)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด

โทร/โทรสาร ๐ ๒๒๒๒ ๗๘๐๑