

คำนำ

สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้เรียบเรียงคำบรรยายการมอบนโยบายและแนวทางการปฏิบัติราชการแก่รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งใหม่ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ณ ห้องประชุม ๑ อาคารศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทย มาจัดทำเป็น “เอกสารความรู้ สดร.” ฉบับที่ ๑/ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เรื่อง “แนวทางการปฏิบัติราชการ” โดยรองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (นายวัลลภ พริ้งพวงษ์) ขึ้น เพื่อเผยแพร่ให้ข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้รับทราบเป็นแนวคิด และนำไปใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติราชการต่อไป

เอกสารความรู้ สดร. ฉบับนี้ นำลงเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของสถาบันดำรงราชานุภาพ (www.stabundamrong.go.th) ด้วย

สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
ธันวาคม ๒๕๕๓





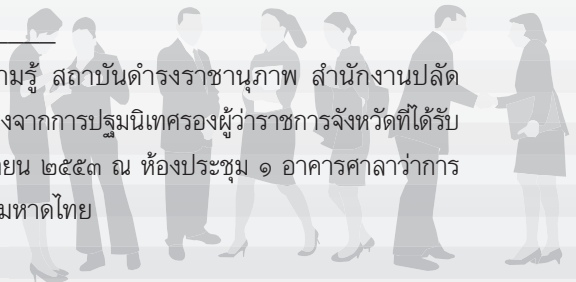
แนวทางการปฏิบัติราชการ^๑



วัลลก พริ้งพวงษ์
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย

ก่อนอื่นต้องขอแสดงความยินดีกับทุกท่าน ถือว่าเป็นความสำเร็จเพราะใกล้จะถึงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ไม่อยากบอกว่าเป็นการมามอบนโยบายส่วนใหญ่มักทุกท่าน ก็ผ่านสนามรบกันมาทุกคนแล้ว นโยบายกระทรวงมหาดไทย ท่านก็รับทราบกันหมดแล้ว ก็อาจจะมาพูดคุยกันว่า มีข้อสังเกตอะไรบ้าง เมื่อเราอยู่ในพื้นที่ เพื่อช่วยให้การดำเนินงานราบรื่น

^๑ ส่วนพัฒนาและบริหารจัดการความรู้ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สรุปและเรียบเรียงจากการประชุมเนติครองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับ การแต่งตั้งใหม่ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ณ ห้องประชุม ๑ อาคารศาลาว่าการ กระทรวงมหาดไทย จัดโดย วิทยาลัยมหาดไทย



ผลงานที่อยู่ในกลุ่มภารกิจ

ในส่วนของผมเองในขณะนี้กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งมอบให้ผมกำกับ ดูแลกลุ่มภารกิจการพัฒนาชุมชนและการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ของกรมการพัฒนาชุมชนกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น งานพัฒนาชุมชนท่านก็รับทราบแล้วคือ เรื่องของการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน เรื่อง OTOP เรื่อง ชุมชนต่างๆ แต่องค์กรที่สำคัญคือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งผมจะขอสรุปประเด็นที่จะฝากทุกท่านไปขับเคลื่อนงานของ ๒ กรม ซึ่งอยู่ในพื้นที่ของจังหวัดดังนี้

การบูรณาการแผนพัฒนาจังหวัดกับแผนของท้องถิ่น

เรื่องแรกฝากเรื่องของแผนพัฒนาจังหวัดกับแผนของท้องถิ่น ยังเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ คิดว่ากลไกการบูรณาการยังไม่ดีเท่าที่ควร เหตุที่ผมพูดแบบนี้ ก็เนื่องมาจากปัจจุบันการปกครองของเราเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น

ราชการส่วนภูมิภาคขณะนี้ก็ดีขึ้น จังหวัดมิงบประมาณในการพัฒนามียุทธศาสตร์จังหวัด ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ปีหนึ่งได้รับงบประมาณ ๒๐๐ กว่าล้านบาท ในขณะที่เดียวกันในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี ๒๕๕๔ ทั้งประเทศมีเงินทั้งหมดประมาณ ๔.๓ แสนกว่าล้านบาท (ในภาพรวม) เท่ากับว่าใน ๗,๘๕๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขามีงบประมาณของตัวเอง





ปัญหาคือใน ๑ จังหวัด ประชากรของเราเป็นประชากรคนเดียวกัน ไม่ว่าจะอยู่ในตำบล หมู่บ้าน วัตถุประสงค์ของผู้ว่าคือ ต้องการให้ประชาชนในจังหวัดอยู่อย่างมีความสุข ในขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขาก็มีประชากรคนเดียวกับเรา แต่ปัญหาคือมี ๒ องค์กร ทั้งภูมิภาคและท้องถิ่น ต่างมีเงินทั้งคู่ ต่างมีแผนทั้งคู่ จะทำอย่างไรให้ทั้ง ๒ แผนมาบูรณาการกัน ในขณะนี้เรามีแผนพัฒนาจังหวัด ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดว่า เมื่อแผนพัฒนาจังหวัดได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและประกาศใช้แล้ว การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด

แต่ในทางปฏิบัติผมคิดว่ายังไม่เกิด เพราะขณะนี้ในส่วนของแผนพัฒนาจังหวัดโดยกลไกโครงสร้างของมันจะไปอยู่ในแผนพัฒนาอำเภอ ลำดับต่อไปในส่วนของแผนพัฒนาอำเภอก็ไปอยู่ในส่วนของชุมชนบางส่วนกับในส่วนของการรวมการหมู่บ้าน ซึ่งเป็นกลไกสะท้อนความต้องการของประชาชนจากนั้นร่างแผนเข้ามา ผ่านมาเป็นแผนพัฒนาจังหวัด และส่วนของแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขาใช้ชุมชน



ปัญหาของเราขณะนี้คือ ชุมชนกับกรรมการหมู่บ้านก็ทับซ้อนกันเพราะบางคนก็เป็นคณะกรรมการชุมชน และเป็นคณะกรรมการหมู่บ้านด้วย ในขณะนี้ทางพัฒนาชุมชน เขามีคณะกรรมการประสานแผนระดับอำเภอ ซึ่งฝากท่านว่า จะทำอย่างไรในการทำให้แผนพัฒนาอำเภอสามารถไปบูรณาการกับแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะใน ๑ อำเภออาจจะมีทั้งเทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทำให้แผนพัฒนาอำเภอครอบคลุมแผนพัฒนาท้องถิ่นด้วย เสร็จแล้วมาแบ่งกันว่า ภารกิจไหนจะเสนอผ่านทางแผนพัฒนาอำเภอขึ้นมาสู่จังหวัดภายใต้กรอบยุทธศาสตร์จังหวัด หรือว่าอันไหนจะผ่านทาง อบต. หรือเทศบาล ถ้าสามารถจัดสรรแบบนั้นได้ จะทำให้การบริหารการใช้จ่ายเม็ดเงินสามารถบูรณาการกันได้ แต่กลไกจริงๆ ยังไม่มี แต่กระทรวงกำลังจะสร้างกลไก เพื่อบูรณาการการบริหารงบประมาณของ อบต. ซึ่งมีกว่า ๔ แสนล้านบาท ของกระทรวงมหาดไทยเองอาจจะน้อยกว่าอยู่ที่ประมาณ ๒ หมื่นกว่าล้านบาท

ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เขารับผิดชอบในเรื่องแผนพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวม เพราะเขาเป็นคณะกรรมการใหญ่ ดูเรื่องการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น ฉะนั้นในระดับจังหวัด ท่านอาจจะอาศัย อบจ. แต่ท้ายที่สุดผมอยากให้มีการบูรณาการระหว่างแผนพัฒนาจังหวัดกับแผนพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวม ส่วนเทคนิควิธีการขอให้ท่านไปดูในพื้นที่



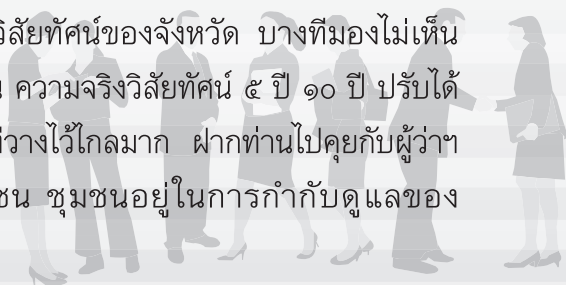


การบูรณาการการจัดทำแผน ที่จังหวัดแพร่กับจังหวัดสมุทรสาคร

สมัยที่ผมทำงานอยู่ที่จังหวัดแพร่กับจังหวัดสมุทรสาคร มีการบูรณาการแผนโดยจะต้องมาคุยด้วยกันก่อน เช่นที่จังหวัดสมุทรสาครทุกคนต้องมานั่งคุยกัน อาจจะต้องทำเป็นประชาคม ทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์กรอิสระ มานั่งคุยกันว่าอีก ๑๐ ปี ๑๕ ปีข้างหน้า คุณต้องการให้จังหวัดสมุทรสาครเป็นอย่างไร อุตสาหกรรมเต็มแล้ว ต้องเพิ่มธรรมชาติ ไปบริหารเรื่องสิ่งแวดล้อม ถ้ามองไปทิศทางเดียวกันแล้ว เวลาเขากลับไปทำแผนมันจะง่ายขึ้น เพราะฉะนั้นจะต้องมาตั้งต้นตั้งหลักกันว่า ต้องมองให้ตรงกันก่อน ฉะนั้น ถ้าไปทำแต่ละอำเภอ แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการทำยุทธศาสตร์ ต่างคนต่างทำ ต่างคิดต่างทำ ทำยที่สุดบูรณาการข้างบนไม่ได้

เวลาผมไปไหนก็จะเทียบเคียงเรื่องแผนว่าเหมือนครอบครัวเรามีพ่อ แม่ ลูก พี่ ป้า น้า อาอยู่ในครอบครัวเดียวกัน มีหลานอยู่คนหนึ่ง เรามานั่งคุยกันว่า หลานคนนี้ได้ขึ้นให้เป็นอะไรดี ตอนนี้อยู่ ป.๒ ป.๓ ได้เกรด ๔ โตขึ้นให้เป็นหมอ ฉะนั้น ทุกคนมีจุดมุ่งแล้วว่า หลานคนนี้ได้ขึ้นเป็นหมอ ก็แบ่งภารกิจกัน แม่ทำกับข้าว ส่งลูกไปเรียนพิเศษ

เหมือนกับขณะนี้ วิสัยทัศน์ของจังหวัด บางทีมองไม่เห็นเป็นรูปธรรม ไกลมากเหลือเกิน ความจริงวิสัยทัศน์ ๕ ปี ๑๐ ปี ปรับได้ วิสัยทัศน์นำไปสู่พันธกิจ บางทีวางไว้ไกลมาก ฝากท่านไปคุยกับผู้ว่า เพราะแผนต้องสะท้อนชุมชน ชุมชนอยู่ในการกำกับดูแลของ





กรมการพัฒนาชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเงินและมีโครงสร้าง
ของชุมชนเหมือนกัน ทำอย่างไรให้เป็นทีมเดียวกันให้ได้ในอนาคต

การใช้ข้อมูล จปฐ.

เรื่องที่ ๒ อยากจะฝาก
ท่าน เรื่องการใช้ข้อมูลความจำเป็น
ขั้นพื้นฐาน (จปฐ.) เพราะกรม
การพัฒนาชุมชนเขาได้เก็บข้อมูล
จปฐ. ก็เป็นประโยชน์ กรณีจังหวัด
สมุทรสาครเป็นจังหวัดที่อยู่ใกล้
กรุงเทพฯ มาก มีรายได้เป็นอันดับ
๒ ของประเทศคือ มีรายได้ของ
ประชากรต่อหัวอยู่ที่ประมาณ
๒ แสนบาท/หัว/คน แต่ถามว่า
พื้นที่เกณฑ์ จปฐ. ทั้งหมดหรือไม่
ไม่พ้นหรอก ท่านเชื่อหรือไม่มีอยู่ ๔-๕ ตัวชี้วัดซึ่งยังตกเกณฑ์ จปฐ.
จึงฝากท่านไปดูและใช้ประโยชน์จากข้อมูล จปฐ. พัฒนาความยากจน



การพัฒนากลุ่มธุรกิจชุมชน

ขอฝากงานที่เป็นตัวชี้วัดของกระทรวงฯ เรื่องการพัฒนา
กลุ่มธุรกิจชุมชนที่สามารถพัฒนาให้บรรลุเป้าหมายเชิงธุรกิจ ตอนนี้
กรมการพัฒนาชุมชนได้สำรวจกลุ่มคล้ายกลุ่ม OTOP ที่จะสามารถ

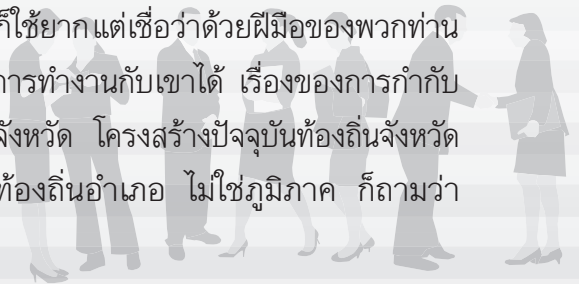




พัฒนาเขาให้บรรลุเป้าหมายในเชิงธุรกิจได้ ซึ่ง TRIS (บริษัท ทริส คอร์ปอเรชั่น จำกัด) มาบอกว่า ที่เราลำรวจตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ ประมาณ ๒ หมื่นกว่ากลุ่ม เป็นกลุ่มที่รวมตัวกันแล้วก็มียอดผลิต และต้องไปสอนเขาให้รู้ ๑) วิธีการบริหาร ๒) วิธีการพัฒนาผลผลิต รวมถึง packaging ๓) การเข้าถึงแหล่งเงินทุน และท้ายที่สุดต้องประเมินว่ากลุ่มบรรลุเป้าหมายอย่างไร คือสิ้นปีเขาจะต้องมีรายได้ครอบคลุมตัวเงินลงทุนที่เขาทำกับแผนการลงทุน แต่ว่า ๒ หมื่นกว่ากลุ่ม มันง่ายตอนกลุ่มแรกๆ เพราะกลุ่มชัดเจนในการจัดตั้ง มีกระบวนการชัดเจน แต่กลุ่มท้ายๆ เป็นกลุ่มครัวเรือน กลุ่มนี้ทำงาน OTOP เป็น ๑ ดาว ๒ ดาว ก็ทำบ้างไม่ทำบ้าง กระบวนการที่จะไปให้เขาเรียนรู้ในเรื่องของการบริหารเริ่มยากขึ้นแล้ว ชาวบ้านบางที่เขาก็ไม่อยากเรียน และบางทีต้องให้เขามีแหล่งเงินทุน แต่ตัวนี้ TRIS บอกว่า ในปีนี้คุณต้องทำให้ได้ ๕ พันกว่ากลุ่ม เราทำไปแล้วหมื่นเศษๆ หมื่นท้ายๆ เป็นหมื่นที่เป็นครัวเรือน มันยาก แล้ว TRIS บอกว่า ๒ ปีคุณทำได้ พัฒนาชุมชนเข้าเป้าหมาย ขณะนี้อยู่ระหว่างการเจรจาต่อรอง ก็ฝากท่านด้วย

การกำกับ ดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท่านต้องใช้ประโยชน์จากเขามาก เพราะว่าจริงๆ เขาก็ใช้ยาก แต่เชื่อว่าด้วยฝีมือของพวกท่าน ก็คงจะอาศัยวิธีการบูรณาการการทำงานกับเขาได้ เรื่องของการกำกับดูแล ท่านต้องผ่านทางท้องถิ่นจังหวัด โครงสร้างปัจจุบันท้องถิ่นจังหวัดเป็นราชการส่วนภูมิภาค แต่ท้องถิ่นอำเภอ ไม่ใช่ภูมิภาค ก็ถามว่า





ในทางปฏิบัติเรามีท้องถิ่นอำเภอหรือไม่ “มี” เราส่งลงไปช่วยงาน เพราะในการเจรจาตอนนั้นกับ ก.พ.ร. เราว่าถ้าเป็นแบบนี้ท่านนายอำเภอ แยกแน่นอน เพราะในเรื่องของการกำกับดูแล อบต. กับเทศบาลตำบล กฎหมายกำหนดเป็นหน้าที่ของนายอำเภอ ถ้าไม่มีท้องถิ่นอำเภอคอยช่วย การก็จะไปตกอยู่กับปลัดอำเภอ

การพัฒนาบุคลากร

เรื่องกฎหมายของท้องถิ่น แยกจากกฎหมายของเราเกือบทุกเรื่อง เรื่องพัสดุ เรื่องระเบียบการเงิน การคลัง แม้แต่การบริหารงานบุคคล เขามี พ.ร.บ. เขาต่างหากท่านคงต้องใช้ท้องถิ่นจังหวัด



ผมอยู่ในขั้นตอนสร้างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แรกๆ เลย เรามีข้าราชการอยู่ประมาณ ๓ พันกว่าคน เป็นคนที่ตัดมาจากกรมการปกครอง ประมาณ ๓ พันกว่าคนที่โอนมาครั้งแรก ปรากฏว่าในช่วงแรกๆ เรามีข้าราชการที่เริ่มต้นสายงานจากเจ้าพนักงานน้อยมาก ส่วนใหญ่เป็นสายงานที่เริ่มจากเจ้าหน้าที่ กรมฯ ต้องมาสร้างคนอยู่ประมาณเกือบ ๕ ปี สร้างคนให้มีความรู้ขึ้นมา เพราะกรมฯ ในตอนแรกอ่อนแอมาก ในขณะที่ ๑) อ่อนแอ ๒) งบประมาณน้อย แต่ในขณะนี้เข้าใจว่า ดีในระดับหนึ่งแล้ว



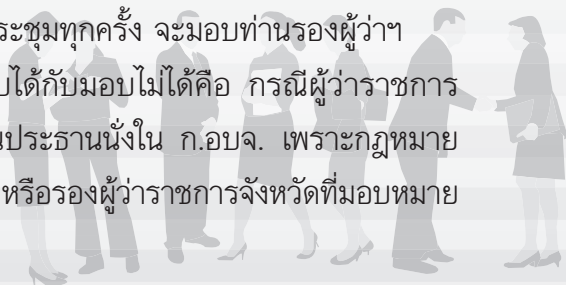


แต่ถามว่า ผู้บริหารถูกใจหรือไม่ ก็ยังไม่ถูกใจ ต้องพัฒนาองค์ความรู้เขามากกว่านี้ ปัญหาคือว่า งบประมาณของกรมฯ มีไม่มาก กรมฯ มีงบประมาณประมาณ ๑,๖๐๐ ล้านบาท เป็นงบเงินเดือนเกือบ ๑,๐๐๐ ล้านบาท ที่เหลือ ๖๐๐ ล้านบาทเป็นงบรายจ่ายประจำ มีงบพัฒนาบุคลากรเพียง ๕๐ ล้านบาท เมื่อเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขามี ๔ แสนล้านบาท/ปี ทุกวันนี้มีทุนเรียนฟรีสำหรับบุคลากรของเขา เพราะฉะนั้น ความแตกต่างในเรื่องการพัฒนาบุคลากรค่อนข้างมาก นั่นเป็นข้อด้อยข้อหนึ่งของกรมส่งเสริมฯ ที่ฝากท่านไปคือ ท่านต้องไปใช้ประโยชน์จากเขา แต่ว่าในบางเรื่องอาจจะต้องเรียกมาพูดคุยให้เข้าใจในประเด็นของข้อกฎหมายให้ตรงกัน บางเรื่องค่อนข้างหนักใจเหมือนกัน บุคลากรของเราก็มีน้อย ขณะที่มีความจำเป็นต้องพัฒนามาก แต่ไม่มีงบประมาณ ซึ่งถือว่าเป็นข้อจำกัดของทางราชการ

คณะกรรมการต่างๆ

ท่านต้องเข้าไปนั่งในคณะกรรมการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ คือ คณะกรรมการของท้องถิ่นจะมีคณะกรรมการ ก.อบจ. ก.เทศบาล ก.อบต. ทั้ง ๓ ก. ส่วนใหญ่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีโอกาสนั่งประชุมทุกครั้ง จะมอบท่านรองผู้ว่า

ปัญหาอยู่ที่ว่า มอบได้กับมอบไม่ได้คือ กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมอบท่านรองผู้ว่าฯ เป็นประธานนั่งใน ก.อบจ. เพราะกฎหมายเขียนไว้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่มอบหมาย





แต่ ก.อบต. กับ ก.เทศบาล ตำแหน่งเขาเขียนผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้ามอบยังเป็นปัญหากันอยู่ เพราะศาลปกครองวินิจฉัยแล้วว่า มอบไม่ได้ ทางกรมฯ อยู่ระหว่างการอุทธรณ์ ในหลักการก็คือว่า เป็นเรื่องที่เขาจะไปแต่งตั้งไปเสนอคัดเลือกประธานกันเอง แต่ในหลักการแล้วผมก็ มอบหมดและมอบรองผู้ว่าฯ ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบรองผู้ว่าฯ โดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แต่ศาลปกครอง บอกไม่ได้ ขณะนี้ก็ให้ท่านรับทราบไว้ก่อน ซึ่งได้หรือไม่ได้ เขาจะได้ เวียนไปอีกครั้งหนึ่ง

ในคณะกรรมการทั้งหลาย จะมีคณะอนุกรรมการอยู่ใน ก. ต่างๆ ฝ่ายท่านดูด้วย จะมีชุดในเรื่องวินัย เรื่องโครงสร้าง เรื่องวินัยนี้ ก. เขาไม่ได้ประชุมพิจารณาในรายละเอียด ก. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ บางครั้งก็จะมีปลัดจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน คณะอนุกรรมการ

การอุทธรณ์

อุทธรณ์เรื่องวินัยมีประเด็นที่จะคุยให้ฟังเรื่องของ ศาลปกครอง มีเรื่องอยู่จังหวัดหนึ่ง อนุวินัยคือ ก. มีคำสั่งให้หัก เงินเดือนพนักงานท้องถิ่น ๒ เดือนด้วยความผิด เขาก็อุทธรณ์ อุทธรณ์ก็เข้าคณะอนุฯ ปรากฏว่าชุดนั้นก็มีการฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น ประธานคณะอนุฯ ก็ยกที่เขาหักเงินเดือน ๒ เดือน พอเข้า ก. ใหญ่ ผู้ว่าฯ มอบรองผู้ว่าฯ หนึ่ง ก. ใหญ่ เพื่อพิจารณาผลการพิจารณาจากอนุฯ ร้องศาลปกครอง แพ้เลย แพ้ตั้งแต่ยังไม่ได้ดูเนื้อหาเลย แพ้ชั้นตอน



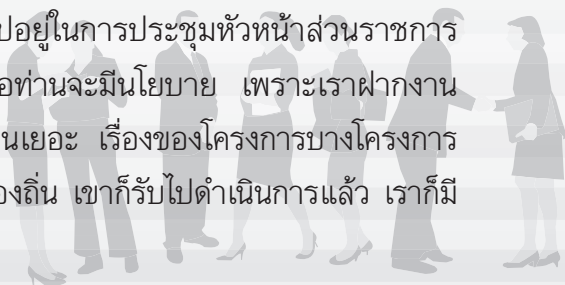


ที่ไม่ถูกต้อง เนื้อหา ยังไม่ได้ดูว่า ควรจะพิจารณาอุทธรณ์เขาได้หรือไม่ได้
แพ้ไปแล้ว เรื่องของคำสั่งทางการปกครอง เรื่องละเมิด ท่านต้องระวัง
ให้ดี เพราะตัวนี้จะมีผลมาก



การประชุมผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรื่องของการประชุมผู้บริหาร เข้าใจว่าทุกจังหวัดจะมีการประชุมร่วมระหว่างผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอฝากไว้
อยากให้มีส่วนหนึ่ง ไม่ต้องไปอยู่ในการประชุมหัวหน้าส่วนราชการ
ประชุมเพื่อที่จะพูดคุยกัน หรือท่านจะมีนโยบาย เพราะเราฝากงาน
ไว้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเยอะ เรื่องของโครงการบางโครงการ
เราก็ขอความอนุเคราะห์จากท้องถิ่น เขาก็รับไปดำเนินการแล้ว เราก็มี



การประชุมติดตามทุกเดือน ถ้าไปเยี่ยมเยียนเขาก็สามารถใช้ประโยชน์ได้ การบูรณาการส่วนหนึ่งก็สามารถบูรณาการผ่านการประชุมของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็อยากจะบอกว่าถ้าท่านไปจังหวัดใดแล้ว ของท่านไม่มีคณะกรรมการชุดนี้ ก็นำเรียนผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีการประชุม ไม่น่าอยู่ในการประชุมของหัวหน้าส่วนราชการ

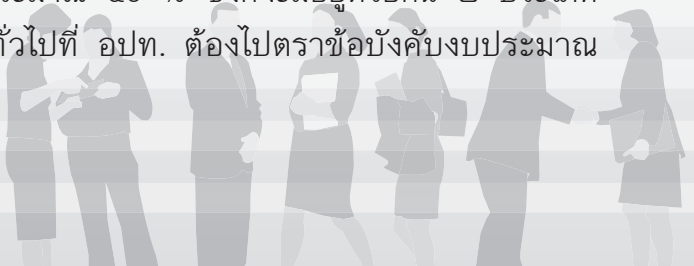


รายได้ของท้องถิ่น

รายได้ของท้องถิ่นมี ๓ ประเภทหลักๆ คือ

๑. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง เช่น ภาษีต่างๆ ทุกวันนี้จะมีภาษีโรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่ อากาศฆ่าสัตว์ ซึ่งมีสัดส่วนประมาณ ๑๐ % ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. เงินอุดหนุนที่รัฐบาลอุดหนุนให้ผ่าน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล ซึ่งจะมีทั้งอุดหนุนเฉพาะกิจ และอุดหนุนทั่วไป มีสัดส่วนประมาณ ๔๐ % ซึ่งก็จะมียู้อยู่ด้วยกัน ๒ ประเภท คือ เงินอุดหนุนทั่วไปที่ อปท. ต้องไปตราข้อบังคับงบประมาณ





กับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ที่จะต้องนำไปใช้จ่ายเฉพาะเรื่องนั้นๆ หรือเรียกว่ามีรายการกำกับการใช้ไปด้วย

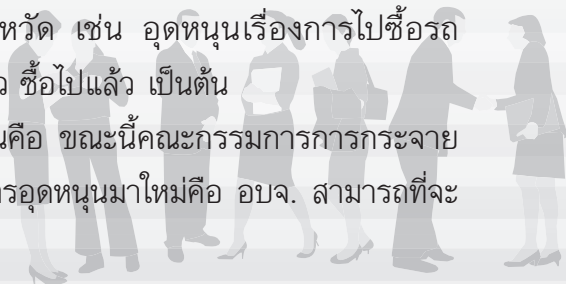
๓. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ ซึ่งจะมาจากภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีล้อเลื่อน ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ซึ่งมีสัดส่วนประมาณ ๕๐ %

เงินอุดหนุน

ในความหมายที่จะพูดต่อไปนี้คือ เงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอุดหนุนให้กับเรา เช่น นายอำเภอขอเงินอุดหนุนจากท้องถิ่น หรือท้องถิ่นอาจจะให้กับกลุ่มชาวบ้าน หรือให้กับอะไรก็ได้แล้วแต่ ในปัจจุบันมีหลักเกณฑ์รายละเอียดมากขึ้น

ถ้าท่านจะอ่านข้อสั่งเกิดของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เกี่ยวกับเงินอุดหนุน ที่ผ่านมาจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคืนเงินทุกปี เป็นการอุดหนุนไม่ถูกต้องตามระเบียบ บางเรื่องอุดหนุนไม่ได้ แต่เขาก็อุดหนุนให้พวกเราไปแล้ว แต่บางเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่คืน บอกหาหรือมายังกระทรวง เราก็ไม่อยากจะตอบ คือถ้าตอบก็ต้องคืน ท้องถิ่นก็ทวงจ้ง บอกไม่ตอบข้อหาหรือลักที่ อุดหนุนได้หรือไม่ได้ ถ้าอุดหนุนไม่ได้ คนที่จ่ายเงินอุดหนุนจะต้องคืนเงิน แต่ปัญหาคืออุดหนุนไปยังจังหวัด เช่น อุดหนุนเรื่องการไปซื้อรถจังหวัดขอซื้อรถ อุดหนุนไปแล้ว ซื้อไปแล้ว เป็นต้น

ประเด็นการอุดหนุนคือ ขณะนี้คณะกรรมการการกระจายอำนาจ ออกหลักเกณฑ์เรื่องการอุดหนุนมาใหม่คือ อบจ. สามารถที่จะ





อุดหนุนได้ไม่เกิน ๑๐ % ของรายได้ของตัวเอง ไม่รวมเงินอุดหนุนใน ๑๐ % ก็อุดหนุนไปได้ ไม่ต้องผ่านคณะกรรมการของจังหวัด ของเทศบาลใหญ่ก็ต้องไปดูประกาศคณะกรรมการกลางของเทศบาลใหญ่ คืออะไรบ้าง เขาให้ ๓ % เทศบาลเล็ก ๒ % อบต. ๕ % หมายความว่า อุดหนุนใครก็แล้วแต่ จะเป็นองค์กร เป็นอำเภอ ส่วนราชการอื่น ถ้าไม่เกิน % ต่างๆ เหล่านั้น สามารถอุดหนุนได้ แต่ถ้าเกินกว่าที่กำหนด ก็ต้องเสนอมายังจังหวัด เพื่อจังหวัดซึ่งมีคณะกรรมการชุดหนึ่งมี ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และมีมาจากหลายส่วน มีผู้ทรงคุณวุฒิ มาตั้งพิจารณาว่า ควรจะให้อุดหนุนเกินหรือไม่ ซึ่งส่วนใหญ่ผมไม่ได้ เข้าประชุม ผมมอบรองผู้ว่าฯ เข้าประชุมแทน

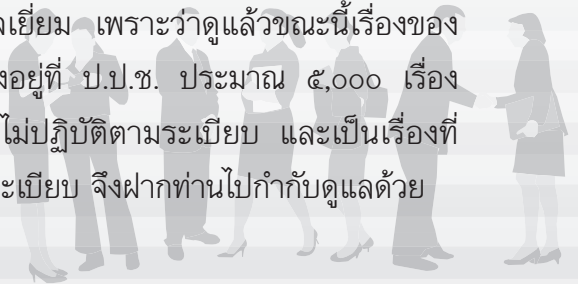
ประเด็นการพิจารณา ท่านพิจารณาได้ ๒ นัยยะ

นัยยะหนึ่งคือ **ตัวโครงการต้องเป็นไปตามกฎหมายเดิม** ว่าได้ และสองที่เกิน % ควรจะให้เขาหรือไม่ให้ ทำให้เกิดประโยชน์ ในการแก้ไขปัญหาได้หรือไม่ ประเด็นแรกที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถูกคิดทั้งหมดก็คือว่า การอุดหนุนอะไรที่ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของตนเอง คำว่า “อำนาจหน้าที่ของตนเอง” ท่านต้องไปดูตัวบทกฎหมายจัดตั้ง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า กฎหมายจัดตั้งของเขา และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจว่า ตัวกฎหมายเขาเขียน อย่างไร แล้วท่านก็ยึดโยงมาให้ได้ว่า ถ้ากฎหมายเขียนแบบนี้ และ โครงการที่เขาเสนอขอมา สามารถตอบคำถามกฎหมายฉบับนั้นได้ ตกลงได้ คือเป็นไปตามกฎหมาย





นัยยะที่สองคือ **ตัวเงินสมควรหรือไม่** แต่ส่วนใหญ่เราก็ให้ แต่ถ้าโครงการไม่ถูกก็ต้องกลับไปแก้ เพราะเราร่วมรับผิดชอบกับเขาด้วย ท่านต้องดูตรงนี้ เพราะที่ผ่านมา สตง. ท้วงเกือบทั้งหมด เพราะบางเรื่อง ให้ไม่ได้ เช่น อบต. พอนายอำเภอขอ ให้หมด ให้ไปบิบบส่วนใหญ่ท้วง พอท้วงเราก็ส่งสาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นคนคืนเงินไม่ใช่ นายอำเภอ อบต. คืนเงิน ตรงนี้ฝากในเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของเรื่องคำสั่งซื้อ สั่งจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท่านต้องไปตรวจเยี่ยม เพราะว่าดูแล้วขณะนี้เรื่องของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค้างอยู่ที่ ป.ป.ช. ประมาณ ๕,๐๐๐ เรื่อง เรื่องร้องเรียนที่เป็นเรื่องจจใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบ และเป็นเรื่อง ที่ ปรมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติตามระเบียบ จึงฝากท่านไปกำกับดูแลด้วย



การจัดซื้อ จัดจ้าง

เรื่องสุดท้าย ที่จะขอฝากท่านคือ พอเราเป็นผู้ว่าฯ คือท่านเป็นผู้ว่าฯ เพราะบางเรื่องท่านก็ทำแทนผู้ว่าฯ ผมมอบอำนาจให้รองผู้ว่าฯ ในวงเงิน ๕ ล้านบาท หรือ ๑๐ ล้านบาท ผมจำไม่ได้ คือว่า ยุทธศาสตร์จังหวัดในวงเงินเท่านี้ มอบรองผู้ว่าฯ ลงนามอนุมัติได้เลย ยกเว้นเรื่องของกรณีพิเศษ ผมยังขอสงวนอยู่



ประเด็นปัญหาคือว่า การเป็นเจ้าหน้าที่พัสดุของสำนักงานจังหวัดมีความจำเป็น การจัดซื้อจัดจ้างเป็นจุดอ่อนของทุกส่วนราชการ ไม่ใช่จุดอ่อนของสำนักงานจังหวัดเท่านั้น บางโครงการปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่เพียงไม่กี่คน เช่น สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด มีโครงการ ๑๐ ล้านบาท แต่มีเจ้าหน้าที่อยู่ ๓-๔ คน เจ้าหน้าที่พัสดุยังหาระเบียบบไม่ถูกเลย ก็ต้องอาศัยสำนักงานจังหวัดเป็นคนกลั่นกรองงานให้เรา แต่ถ้าสำนักงานจังหวัดไม่เก่ง ท่านต้องไปพัฒนาเขาให้เก่ง





ตอนผมเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร สิ่งแรกที่ผมทำคือ เชิญเจ้าหน้าที่จากกรมบัญชีกลางไปอบรมเจ้าหน้าที่พัสดุของทุกส่วนราชการ เพราะเวลาเขาเสนองานมา ถ้าผู้ว่าฯ มอบอำนาจแล้ว ท่านเป็นคนอนุมัติ กรมบัญชีกลางกำหนดความรับผิดชอบละเอียดของเจ้าหน้าที่ไว้ว่า ความรับผิดชอบท่านเท่าไร จัดซื้อ/จัดจ้างราคาแพง คณะกรรมการพิจารณาผลรับผิดชอบ ๖๐ % เจ้าหน้าที่พัสดุรับผิดชอบ ๒๐ % ในส่วนของความเสียหายที่เกิดขึ้น และผู้ผ่านงาน ๑๐ % ผู้อนุมัติ ๑๐ % ถ้าเป็นการคำนวณราคากลางสูงกว่าความเป็นจริงโดยกำหนดราคาวัสดุไม่ถูกต้อง คณะกรรมการกำหนดราคากลางรับผิดชอบ ๗๐ % ถ้าคำนวณปริมาณงานผิดพลาด คณะกรรมการกำหนดราคากลางรับผิดชอบ ๑๐๐ % หรือถ้ามีการสอบราคา การประกวดราคา แล้วท่านประกวดราคาได้แพงกว่า ถ้ามีคนร้องและข้อมูลเป็นความจริง ท่านรับผิดชอบ ๑๐ % ถ้า ๑ ล้านบาท ท่านก็รับผิดชอบ ๑ แสนบาท เรื่องนี้ขอฝากท่านไปดูด้วย^๒ เพราะถ้ามีการฟ้องร้องกัน เรื่องขั้นตอนสำคัญที่สุด

^๒ หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖/ว ๖๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ (รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวก)





ขั้นตอนตามระเบียบเป็นเรื่องสำคัญ เพราะไปเจอมา มีประเด็น ปัญหาเรื่องของขั้นตอน แม้แต่ขั้นตอนของการอุทธรณ์ คดีละเมิด ทั้งหลาย คำสั่งทางศาลปกครอง เช่น เรื่องงบประมาณจังหวัด เรามอบ ให้หัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดดำเนินการจัดหา แต่จัดหาแล้วมีปัญหา ขึ้นมา เขาอุทธรณ์ เราเป็นผู้พิจารณาขั้นต้น อุทธรณ์แล้ว ท่านเห็นด้วย กับอุทธรณ์ ท่านตกลงแก้ไขไปภายใน ๓๐ วัน แต่ถ้ายกอุทธรณ์ ต้องเสนอรัฐมนตรี เพราะฉะนั้น ท่านต้องดูให้ดี เพราะผมพอยกอุทธรณ์ ผู้ว่าฯ ยกอุทธรณ์เอง จบเลย ตอนนีเขافی้องศาลปกครอง ผู้ว่าฯ ผิดขั้นตอน ผู้ว่าฯ ไม่มีอำนาจ





การหาคนเก่ง

เราต้องไปควานหาคนที่เก่งคือ คนที่รู้กฎหมาย อัยการก็ส่วนหนึ่ง นิติกรในสำนักงานจังหวัดขณะนี้ เป็นนิติกรที่เพิ่งเข้ามา ๒-๓ ปี ก็ยังพอใช้งานได้ ท่านต้องไปควานหาเองว่าใครที่เก่งเรื่องนี้ ตอนผมอยู่ จังหวัดสมุทรสาคร ผมก็ไปเอาจากห้องท่านปลัดจังหวัด ท่านต้องไปหา มาไม่เช่นนั้นจะกระทบพวกเรา ฝากท่านใช้ประโยชน์จากบุคลากร ใช้ทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่ แต่ก็ขาดแคลน เพราะทุกวันนี่มีการฟ้อง ทั้งหมด และเรื่องระยะเวลาดูให้ดี เวลาแจ้งเขาไปท่านต้องบอกด้วย ระยะเวลาอุทธรณ์เขาภายใน ๑๕ วัน ถ้าเขาอุทธรณ์มาแล้ว ๓๐ วัน ท่านขยายได้อีก ๓๐ วัน เป็นต้น เรื่องวันต้องดูให้ดี บางที่เราไม่ได้ดู พอเราไม่ดู เจ้าหน้าที่ก็ไม่ดูให้เราอีก เวลาหมดไปแล้ว ระยะเวลาจบ ถ้าอุทธรณ์เกิน ๖๐ วัน มันขยายไป ๑ ปี อัดโนมัต ก็ขอฝากท่าน เป็นประเด็นที่ห่วงใย

กำลังสำคัญของกระทรวงมหาดไทย

เรื่องนโยบายท่านรู้อยู่แล้ว วันนี้เอาเรื่องที่กระทบตัวมาคุย ให้ฟัง ผมก็ใช้เวลามาพอสมควรแล้ว ท่านต้องรักษาเนื้อรักษาตัว เพราะทุกคนก็จะเติบโตใหญ่แล้ว และขอให้ทุกท่านเป็นกำลังสำคัญของ กระทรวงมหาดไทยในการแก้ไขปัญหาบ้านเมืองของเราต่อไป





ກາລຸນາ



ด่วนที่สุด

ที่ กค 0406.2/ว-๒๖

กระทรวงการคลัง
ถนนพระราม 6 กทม. 10400

๒๖ กันยายน 2550

เรื่อง แนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
 เรียน ปลัดกระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี ผู้อำนวยการ เลขาธิการ ผู้บัญชาการ อธิการบดี
 และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
 อ้างถึง 1. พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
 2. หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.8/ว 121 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2545
 สิ่งที่ส่งมาด้วย แนวทางในการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิด

ตามที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐในกรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยสิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีดังกล่าวจะมีได้เพียงใด ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม หรือความผิด หรือความบกพร่อง หรือระบบดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ และกระทรวงการคลังได้กำหนดหลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ไว้ตามหนังสือที่อ้างถึง 2 นั้น

กระทรวงการคลังขอเรียนว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 ข้างต้น มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับกับกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น แต่ปรากฏว่าหลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.8/ว 121 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2545 ที่ส่วนราชการต่างๆ ถือปฏิบัติอยู่ ยังมิได้มีการกำหนดแนวทางแบ่งสัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ละรายไว้ ทำให้การกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานยังคงเกิดความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรม และเกิดความไม่เสมอภาค

แก่...




แก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนของแต่ละหน่วยงานของรัฐ จึงเห็นสมควรยกเลิกหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.6/ว 121 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2545 และเพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีบรรทัดฐานในการกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาคกับเจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงาน จึงเห็นควรกำหนดแนวทางในการเรียกคำสั่งใหม่ทดแทนของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำให้เกิดความเสียหายที่เกิดขึ้นอยู่เป็นประจำ โดยได้แบ่งตามลักษณะของความเสียหาย และกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามกลุ่มหรือแต่ละราย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้ประกอบเป็นแนวทางในการพิจารณาคำนวณความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อไป (สิ่งที่ส่งมาด้วย)

อนึ่ง ในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐอาจพิจารณาโดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมีต้องใช้สิทธิเรียกให้ใช้เต็มจำนวนความเสียหาย ตามมาตรา 8 วรรค 2 และถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย ตามมาตรา 8 วรรค 3 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วจึงนำความเสียหายที่ลดส่วนและหรือหักส่วนแล้วมาพิจารณาความรับผิดให้เหมาะสมตามพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่แต่ละราย โดยใช้แนวทางการกำหนดสัดส่วนดังกล่าวประกอบการพิจารณา

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องใช้แนวทางดังกล่าวประกอบการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อไป

ขอแสดงความนับถือ


(นายอู๋สิศ อรรถวาทีน)
รองอธิบดีกรมการปกครอง

หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านนโยบายและแผน

กรมบัญชีกลาง

สำนักความรับผิดทางแพ่ง

กลุ่มพัฒนาและบริหารงานละเมิดและแพ่ง

โทร.0 2271 1999



คณะผู้จัดทำ

บรรณาธิการบริหาร

นายศุภโชค เลาะห์พันธ์

ผู้อำนวยการสถาบันตำราราชานุกาพ

ที่ปรึกษาของบรรณาธิการ

นายสงวน วีระกุล

ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน

หัวหน้ากองบรรณาธิการ

นางณิษฐา แสงทอง

ผู้อำนวยการส่วนพัฒนาและบริหารจัดการความรู้

กองบรรณาธิการ

นางวันเพ็ญ ทรงวิวัฒน์ นางณิรมล เกิดแก้ว

นางกาญจนา แจ่มมินทร์ นายกิจชัย กุลลัมฤทธิ์

นายธนระริชต์ สุภาพันธ์

ศิลปกรรม / จัดทำรูปเล่ม

นางสาวอัจฉนา เตชะพันธ์

ส่วนพัฒนาและบริหารจัดการความรู้ สถาบันตำราราชานุกาพ

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

โทร. ๐-๒๒๒๑-๕๙๕๘, ๕๐๕๕๖ (สื่อสาร สป.มท.)

“บทความหรือข้อคิดเห็นใดๆ ที่ปรากฏในเอกสารความรู้ สดร.

เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ

สถาบันตำราราชานุกาพและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย”