



วารสารดำรงราชานุภาพ

ปีที่ 12 ฉบับที่ 42 มกราคม - มีนาคม 2555 ISSN 1513 - 6884



ทำด้วยใจ



120 ปี

กระทรวงมหาดไทย

วารสารดำรงราชานุภาพ
DAMRONG RAJANUPHAB JOURNAL

สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวง
กระทรวงมหาดไทย



ตราประจำพระองค์
สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

“บทความหรือข้อคิดเห็นใดๆ ที่ปรากฏ
ในวารสารดำรงราชานุภาพ
เป็นวรรณกรรมของผู้นิพนธ์โดยเฉพาะ
สถาบันดำรงราชานุภาพและ
บรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย”

คณะผู้จัดทำวารสารดำรงราชานุภาพ

เจ้าของ สถาบันดำรงราชานุภาพ

คณะที่ปรึกษา

นายพระนาย สุวรรณรัฐ
ปลัดกระทรวงมหาดไทย
นายสุรพล พงษ์ทัตศิริกุล
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
นายประชา เตรีตน์
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
นายขวัญชัย วงศ์นิติกร
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
นายวัลลภ พริ้งพงษ์
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
นายอนุวัฒน์ เมธีวิบูลวุฒิ
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย

บรรณาธิการบริหาร

นายทรงสนะ วิชัยชนพัฒน์
ผู้อำนวยการสถาบันดำรงราชานุภาพ

ที่ปรึกษากองบรรณาธิการ

นายสงวน อีระกุล
ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน

หัวหน้ากองบรรณาธิการ

นายบำรุง รื่นบรรเทิง
ผู้อำนวยการส่วนพัฒนาและบริหารจัดการความรู้

กองบรรณาธิการ

นางวันเพ็ญ ทรงวิวัฒน์
นางณิรมล เกิดแก้ว
นางกาญจนา แจ่มมินทร์
นางสาวสุพัตรา บุญถึง
นางสาวสุภาพ ป้อมมะลิ่ง

แบบปก นางสาวอัจฉนา เตชะพันธุ์

สถานที่ติดต่อ

สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200
โทร./โทรสาร 0-2221-5958
<http://www.stabundamrong.go.th>

บทบรรณาธิการ

วารสารดำรงราชานุภาพฉบับนี้จัดทำขึ้นเนื่องในโอกาสที่กระทรวงมหาดไทย ครบรอบการสถาปนา 120 ปี ในวันที่ 1 เมษายน 2555 มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านต่างๆ ของกระทรวงมหาดไทยทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต เพื่อให้ประชาชนและผู้สนใจจะได้ทราบว่ากระทรวงมหาดไทยจะเดินไปในทิศทางใด

วารสารดำรงราชานุภาพ ฉบับที่ 42 ปีที่ 12 มีการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการดำเนินงาน และกิจกรรมด้านต่างๆ ของกระทรวงมหาดไทยให้แก่ข้าราชการและประชาชนทั่วไปได้ทราบ ทั้งทางเว็บไซต์ และสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ

กองบรรณาธิการขอขอบคุณผู้เขียนทุกท่านที่ส่งบทความมาลงในวารสารฯ ฉบับนี้ อนึ่ง บทความทุกเรื่องในวารสารฉบับนี้ จะเผยแพร่ในเว็บไซต์ของสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (www.stabundamrong.go.th) ด้วย

กองบรรณาธิการ

❖ บทความพิเศษ 120 ปี กระทรวงมหาดไทย 1 เมษายน 2555	ม.ล.ปนัดดา ดิศกุล	1
❖ 120 ปี แห่งการสถาปนากระทรวงมหาดไทย	นิษฐา แสงทอง	4
❖ หนึ่งร้อยยี่สิบปี มหาดไทย อย่างก้าวสู่ศตวรรษที่สอง	ภักดี รัตนผล	12
❖ จากอดีตสู่ปัจจุบันของมหาดไทย	ประยูร พรหมพันธุ์	15
❖ การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่กับบทบาทของกระทรวงมหาดไทย	ดร.สุรพล กาญจนะจิตรา	33
❖ มหาดไทย... ไร้หน้า... จริงหรือ ?	ดร.เมฆินทร์ เมธาวิกุล	44
❖ กระทรวงมหาดไทยกับศาลปกครอง : การบริหารจัดการภาครัฐเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน	ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม	64
❖ มุมมองหนึ่งทางการเมือง การปกครองและการบริหาร	ม.ล.ปนัดดา ดิศกุล	71
❖ 120 ปี มหาดไทย ร้อยดวงใจร่วมภักดี	ภุชงค์ โพธิกุฎสัย	74
❖ การสานเสวนาทางออกสำหรับความปรองดองในสังคมไทย ?	ชลัท ประเทืองรัตน	83

120 ปี กระทรวงมหาดไทย

1 เมษายน 2555¹

ม.ล.ปนัดดา ดิศกุล²



พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระบรมราชโองการตั้งกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 1 เมษายน พุทธศักราช 2435 และได้ทรงมอบหมายให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ พระเจ้าน้องยาเธอ ตำแหน่งองค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เพื่อน้อมรำลึกถึงพระอัจฉริยภาพ และ

พระกรณียกิจที่ทรงมีคุณูปการต่อแผ่นดินไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการศึกษากการต่างประเทศ การทหาร การสาธารณสุข และการปฏิรูปการปกครอง การบริหารราชการแผ่นดินให้ทันสมัยทัดเทียมนานาอารยประเทศ และองค์การยูเนสโกแห่งสหประชาชาติได้ถวายสดุดีให้พระองค์ท่านทรงเป็นคนไทยคนแรกที่เป็น “บุคคลสำคัญของโลก” เมื่อ พ.ศ. 2505 ยังความภาคภูมิใจแก่คนไทยทั้งชาติ

ย้อนหลังกลับไปกว่า 120 ปี เมื่อพระเจ้าชาเรวิช รัชทายาทรัสเซีย ซึ่งต่อมาภายหลังได้ทรงขึ้นครองราชย์เป็นพระเจ้าซาร์นิโคลัสที่ 2 ได้เสด็จมาเยือนสยาม เพื่อเข้าเฝ้าฯ พระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง รัชกาลที่ 5 ผู้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพเป็นราชทูตพิเศษผู้แทนพระองค์เสด็จไปเยี่ยมตบพระเจ้าชาเรวิช ยังผลให้เกิดความสนิทชิดเชื้อระหว่างพระราชวงศ์ของทั้งสองประเทศตั้งแต่นั้นมา โดยรัสเซียได้มีส่วนสำคัญในฐานะมิตรแท้ของประเทศสยาม ในการช่วยเหลือไม่ให้

¹ เผยแพร่ทางสถานีวิทยุกรมประชาสัมพันธ์ และรายการมหาดไทยชนรู้ สวพ.91 วันที่ 1 เมษายน 2555

² ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ประธานพิพิธภัณฑ์และหอสมุดสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ www.prince-damrong.moi.go.th



อังกฤษและฝรั่งเศสกระทำการอันรุนแรงหรือ
ยึดสยามเป็นเมืองขึ้นด้วย พระเจ้าชาเวริช
ทรงตรัสว่า สยามเป็นประเทศที่เจริญแล้ว



และมีความสง่างามตามโบราณราชประเพณี
ในสายตาของชาวโลก อีกทั้งผู้ปกครอง
แผ่นดิน คือ สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงเปี่ยม
ด้วยทศพิธราชธรรมในการอภิบาลรักษา
ประชาราษฎร์ให้มีแต่ความร่มเย็นเป็นสุข
ประการนี้ สมเด็จพระมหาธีรราชเจ้า
จึงได้ทรงทำหน้าที่ทางสัมพันธภาพกับ
ต่างประเทศด้วยดีสมตามพระราชประสงค์
ผลปรากฏให้ประเทศไทยคงเป็นประเทศ
เดียวในภูมิภาคที่สามารถธำรงความเป็น
เอกราชไว้ได้ **ความภาคภูมิใจนี้จึงสมควร
ที่เยาวชนจะได้ช่วยกันจารึกจดจำไว้
อย่างมั่นคง เพื่อให้กลับกลายเป็นแรง
บันดาลใจในการช่วยกันดำรงรักษา
ประเทศชาติ**

นับเป็นเรื่องที่ไม่เคยทรงคิดฝัน เพราะ
การเสด็จไปเยือนรัสเซียคราวนั้น ยังได้รับ

พระราชทานพระอนุญาตให้เสด็จไปยัง
ประเทศอียิปต์และอินเดียในขากลับ เพื่อจะ
ได้หาความรู้ประกอบเปรียบเทียบกับที่ได้ไป

ทอดพระเนตรเห็นมาใน
ยุโรป เพื่อสอดคล้องกับ
ประโยชน์ของกระทรวง
ธรรมการ (กระทรวง
ศึกษาธิการปัจจุบัน)
โดยทรงชวนชาวหาวิชา
ความรู้ในทุกๆ เรื่อง
ตลอดเส้นทางเสด็จ
จนใครต่อใครพากัน
กล่าวขานว่าผู้แทนองค์

พระมหากษัตริย์สยามสวมบทบาทเป็น “ครู”
โดยแท้ เพราะไม่ว่าจะเสด็จ ณ ที่ใด หยุด
ณ แห่งไหน หัวข้อเรื่องจริยธรรมทางด้าน
การศึกษาจะถูกกำหนดให้อยู่ในพระทัยเป็น
อันดับแรกเสมอ อย่างเช่น การที่ทรงตรัสแก่นัก
การศึกษาว่า พระราชประสงค์ของสมเด็จพระ
พุทธเจ้าหลวง คือ การเสริมสร้างเยาวชนไทย
ให้เป็นคนดี หาใช่เพียงเก่งกล้าสามารถ แต่
กลับทูลจิตคดโกงแผ่นดิน ยังผลเสียหายแก่
ชาติบ้านเมือง

จนกระทั่งเสด็จกลับมาถึงกรุงเทพฯ ใน
ช่วงปลายเดือนมีนาคม พ.ศ. 2435 เพียงไม่กี่
วัน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงมี
พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระ
มหาธีรราชเจ้าทรงดำรงราชานุภาพเป็นเสนาบดี
กระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน

เสด็จในกรมเคยทรงเล่าประทานไว้แก่ ม.ร.ว. สวัสดิ์ ดิศกุล ผู้เป็นหลานชายใหญ่ว่า สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมิได้เคยทรงตรัสถาม ความสมัครใจที่จะให้ย้ายไปเป็นปฐมเสนาบดี กระทรวงมหาดไทย ภายใต้การปฏิรูประบบ การบริหารราชการแผ่นดินของสยามใหม่ แม้แต่น้อย กล่าวคือ มิได้เคยทรงทราบ มาก่อนเลย อาจเป็นด้วยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงทราบถึงความรักความผูกพันที่สมเด็จพระ อยุธยาดำรงฯ ทรงมีต่อกระทรวงธรรมการ หรือถ้าหากทรงถามก็อาจต้องกราบบังคมทูล ว่า ไม่ถนัดหรือขอไม่ไปกระทรวงมหาดไทย จะดีกว่า เลยทรงโปรดเกล้าฯ ให้เสร็จเรื่อง เสร็จราวไปโดยไม่ต้องไต่ถามเสียทีเดียว

อยู่มาวันหนึ่ง ภายหลังที่ทรงพระกรุณา โปรดเกล้าฯ ให้เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย แล้ว จึงมีรับสั่งให้ไปเข้าเฝ้าฯ สมเด็จพระ อยุธยาดำรงฯ จึงได้กราบบังคมทูลปรับทุกข์ ว่า ด้วยใจทั้งดวงยังคงฝังอยู่แต่งงานทางด้าน การศึกษา หากได้ทำหน้าที่ต่อไปคงจะ สามารถจัดให้เด็กนักเรียนได้ แต่ราชการ กระทรวงมหาดไทยนั้นใหญ่ การงานดูจะ ผิดแผกไปจากที่เคยทรงปฏิบัติ หากพลัดพลั้ง ลงไปอย่างไร จะพานเสื่อมเสียถึงพระเกียรติยศ ของในหลวง แต่สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง ตรัสตอบว่า ในส่วนพระองค์ย่อมทรงเชื่อแน่ว่าเสด็จในกรมจะสามารถจัดกระทรวงธรรมการ ให้ดีได้ แต่หากเพียงการศึกษาเรียบร้อยเท่านั้น

แล้วบ้านเมืองกลับต้องถูกปกครองเป็นเมืองขึ้น ชาตินั้นเขา กรมดำรงฯ จะทรงจัดการศึกษา ตามใจชอบได้อย่างไร ให้ทรงรับงาน มหาดไทยไว้ แล้วสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะ ทรงช่วยเอง โดยทรงรับเป็นครูให้ตั้งแต่บัดนั้น

สมเด็จพระ อยุธยาดำรงราชานุภาพ ทรงอุ้มใจคลายความวิตกหลังจากได้รับฟัง ข้อเท็จจริง อันถือเป็นพระบรมราชาธิบายว่า เหตุใดจึงทรงไว้วางพระราชหฤทัยพระเจ้า น้อยยาเธอพระองค์นี้อย่างที่สุด จึงกราบบังคมทูลรับว่า จะพยายามสนองพระเดชพระคุณ ตามพระราชประสงค์นั้นโดยเต็มกำลังสติ ปัญญาความสามารถ แต่ใคร่ขอพระราชทานพร ไว้อย่างหนึ่งว่า ถ้าทรงพระราชดำริเห็นว่า จะทรงงานด้านมหาดไทยไปไม่สำเร็จ ก็ขอ ให้ได้กลับไปรับราชการกระทรวงธรรมการ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรง สัญญาตามพระประสงค์นั้น

สมเด็จพระ อยุธยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงกราบบทวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ในสมัยรัชกาล ที่ 6 ด้วยทรงพระประชวร เมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2458 ซึ่งรวมแล้วเป็นเวลาที่ได้รับ ราชการสนองพระเดชพระคุณถวายที่กระทรวง มหาดไทย ทั้งสิ้น 23 ปี นานพอที่ได้ทรงช่วย เสริมสร้างอัตลักษณ์ให้แก่กระทรวงมหาดไทย ในความมุ่งมั่น “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ประชาชน มาตราบนานเท่านานนี้.



120 ปี แห่งการสถาปนา กระทรวงมหาดไทย

ณิษฐา แสงทอง¹



ระยะเวลา 12 ทศวรรษที่ผ่านมา กระทรวงมหาดไทยได้ขับเคลื่อนงานการพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดินและงานบริการประชาชนภายใต้ปณิธาน “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” มาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน



วันที่ 1 เมษายน พุทธศักราช 2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชโองการตั้งกระทรวงต่างๆ ขึ้นเป็นปฐมบท กระทรวงมหาดไทยเป็นหนึ่งในกระทรวงที่ได้จัดตั้งขึ้นในครั้งนั้น และสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้รับโปรดเกล้าฯ เป็นองค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงวางรากฐานการปกครองไว้อย่างมั่นคง และตลอด

ในโอกาสที่กระทรวงมหาดไทยครบรอบการสถาปนา 120 ปี ในวันที่ 1 เมษายน 2555 กระทรวงมหาดไทย ได้จัดกิจกรรมเพื่อเป็นการเฉลิมฉลองขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์

1. เพื่อเชิดชูสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ให้เป็นแบบอย่างในการประพฤติปฏิบัติตน

¹ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดมุกดาหาร

ของคนมหาดไทย

2. เพื่อรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในการนำไปปรับบทบาทกระทรวงมหาดไทยในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทั้งในระดับประเทศและระดับโลก

3. เพื่อปรับปรุงการบริการประชาชนของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ให้มีคุณภาพตรงตามความต้องการของประชาชน

โดยมีการแต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะกรรมการอำนวยการจัดกิจกรรมคณะทำงานฯ ทั้งฝ่ายข้าราชการประจำ ข้าราชการบำนาญ สมาคมต่างๆ มาร่วมประชุมปรึกษาหารือเพื่อกำหนดกิจกรรมสรุปได้ ดังนี้



1. งานวันที่ระลึกคล้ายวันสถาปนากระทรวงมหาดไทย ประจำปี 2555 ในวันที่ 1 เมษายน 2555 มีการจัดกิจกรรมต่างๆ

เช่น

1.1 พิธีวางพานพุ่มดอกไม้ถวายสักการะ พระอนุสาวรีย์สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ

1.2 การกล่าวสดุดียกย่ององค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

1.3 การประกาศเจตนารมณ์กระทรวงมหาดไทย ในการเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูง พร้อมรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากทุกภาคส่วน เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาองค์กร ทั้งภารกิจ โครงสร้าง รูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค วิธีการทำงานให้สอดคล้องกับแนวคิดยุทธศาสตร์ และผลประโยชน์ของชาติในทางเศรษฐกิจ สังคม การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และการกระจายอำนาจ ในอันที่จะทำให้กระทรวงมหาดไทยในปัจจุบันและอนาคต สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่เพื่อบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน การสร้างความเจริญรุ่งเรือง และธำรงอยู่ของประเทศภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

1.4 พิธีทอดผ้าป่าสมทบกองทุนแม่ของแผ่นดินและกองทุนพัฒนาเด็กชนบทในพระราชูปถัมภ์ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี

1.5 พิธีสงฆ์

1.6 พิธีมอบเข็มเชิดชูเกียรติ



ทองคำและประกาศเกียรติคุณให้พลเมืองดี โดยในปีนี้มีพลเมืองดีที่ได้ช่วยเหลือสังคมสมควรได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ ตามหลักเกณฑ์และระเบียบของ “กองทุนส่งเสริมและสงเคราะห์พลเมืองดี” จำนวน 7 ราย ประกอบด้วย

1) **นางสาวลลิตา หาญมนตรี**

ภูมิลำเนาจังหวัดอ่างทอง นักเรียนโรงเรียนโพธิ์จินดาภิเษก เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2554 ได้เข้าไปช่วยเหลือเพื่อนที่กำลังจมน้ำ จนสามารถช่วยเพื่อนได้สำเร็จ แต่ตนเองหมดแรงและ

เมื่อวันที่ 14 เมษายน 2554 ได้พยายามขับรถขวางคนร้ายที่ก่อเหตุจี้ชิงรถยนต์ ขณะกำลังหลบหนี แต่ถูกคนร้ายยิงจนเสียชีวิต เหตุเกิดบริเวณอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ

3) **นายพยงค์ สุดสงวน**

ภูมิลำเนาจังหวัดสมุทรปราการ อาชีพขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2554 ได้เข้าช่วยเหลือประชาชนที่ถูกกระชากกระเป๋า โดยได้ขับรถจักรยานยนต์ไล่ติดตามคนร้ายและใช้เท้าถีบรถของคนร้ายจนรถเสียหลักล้มลง แต่คนร้ายตั้งหลัก



จมน้ำเสียชีวิต

2) **นายอำนาจ พวงสูงเนิน**

ภูมิลำเนาจังหวัดบึงกาฬ อาชีพขับรถแท็กซี่

เร่งเครื่องหลบหนีไปได้

4) **เด็กชายอำพล อักสง**

ภูมิลำเนาจังหวัดนนทบุรี เมื่อวันที่ 25

ตุลาคม 2554 ช่วงที่เกิดอุทกภัย ได้เข้าไปช่วยกรอกกระสอบทราย ที่วัดปากน้ำ ตำบลสวนใหญ่ อำเภอนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี เพื่อนำไปอุดรอยรั่วพังกันน้ำที่ชาวบ้านและทางวัดช่วยกันสร้าง ต่อมาพังกันน้ำได้พังลง กระแสน้ำได้พัดร่างเด็กชายอำพลฯ ไปติดกับบันไดกุฏิพระและน้ำได้ไหลบ่ากระแทกร่างของเด็กชายอำพลฯ ประกอบกับมีกระสอบทรายและไม้ค้ำยันพังกันน้ำทับจนเป็นเหตุเสียชีวิต

5) **นายปวัน ชาประเสริฐ** ภูมิลำเนาจังหวัดอุทัยธานี นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 โรงเรียนทัพทันอนุสรณ์ เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2554 ได้เข้าช่วยเหลือเพื่อนนักเรียนที่กำลังจะจมน้ำจนปลอดภัย แต่ตนเองกลับถูกคลื่นลูกใหญ่ซัดจนจมน้ำเสียชีวิต เหตุเกิดบริเวณหาดทรายแก้ว เกาะเสม็ด ตำบลเพ อำเภอมะขาม จังหวัดระยอง

6) **นายสุกรี คงเนียม** ภูมิลำเนาจังหวัดพัทลุง เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2554 ได้เข้าช่วยเหลือประชาชนที่ถูกคนร้าย 2 คน ใช้อาวุธปืนจี้ชิงรถ เงินสด และสร้อยคอทองคำ จึงถูกคนร้ายใช้ปืนจี้และต่อสู้กัน จนถูกคนร้ายยิงเสียชีวิต

7) **นายสมัคร บรรณบดี** ภูมิลำเนาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2555 ได้เข้าช่วยเหลือประชาชนที่รถเสียบริเวณถนนเลียบบคลองระพีพัฒน์ ตำบลคลองสี่ อำเภอลองหลวง จังหวัดปทุมธานี ขณะนั้นได้มีคนร้าย 2 คน

ผ่านมาขโมยรถของนายสมัครฯ ที่จอดอยู่ นายสมัครฯ จึงวิ่งตามและกระโดดเกาะท้ายรถ แต่คนร้ายได้ขับรถหนีด้วยความเร็วสูง เป็นเหตุให้นายสมัครฯ ตกจากรถจนเสียชีวิต



2. **จัดนิทรรศการ** ระหว่างวันที่ 30 มีนาคม - 7 เมษายน 2555 ณ สวนอัมพร ประกอบด้วย การแสดงบอร์ดนิทรรศการ ประวัติสมเด็จพระนเรศวรมหาราช ภาพประวัติกระทรวงมหาดไทย ผลงานเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนของกรม รัฐวิสาหกิจ กทม. การจัดชุด OTOP อาหารอร่อย 4 ภาค

3. **การจัดพิมพ์หนังสือและเอกสารสิ่งพิมพ์** ได้แก่ การพิมพ์ซ้ำ



หนังสือเทศบาลบาล พระนิพนธ์ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ และเพิ่มเติมโดยพระยาราชเสนานับเป็นเอกสารทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงมหาดไทย และให้ข้อมูลความรู้ที่น่าสนใจเกี่ยวกับการปกครองของไทยจำนวน 10,000 เล่ม และหนังสือ 120 ปี กระทรวงมหาดไทย

4. การจัดสัมมนาทางวิชาการ

4.5 สัมมนาทางวิชาการ มีการจัดสัมมนาทางวิชาการ ประกอบด้วย

4.1.1 สัมมนาเปิดบ้าน

- **เปิดใจ** (Open - house Seminar) เพื่อรับฟังความคิดเห็น เรื่อง “ถอดรหัสมหาดไทย : ทศวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลง” ในวันศุกร์ที่ 22 มิถุนายน 2555 ณ โรงแรมรามารการ์เด็น กรุงเทพมหานคร โดยเชิญ ฯพณฯ องคมนตรี (นายพลอากาศสุวธรรมรัฐ) เป็นประธานผู้อภิปราย ประกอบด้วย 1) ศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ 2) ศ.ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่ 3) ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย 4) นายสมพร ไร่บางยาง 5) นายมนุญญวัฒน์โกเมร เป็นผู้ดำเนินการอภิปราย

4.1.2 สัมมนาภูมิภาค

(Reginol Seminars) เพื่อรับฟังความคิดเห็นจาก ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำภาคประชาสังคม และผู้นำชุมชน ในระดับภาค 4 ภาค รวม 4 ครั้ง กำหนดจัดสัมมนาที่จังหวัดเชียงใหม่

สุราษฎร์ธานี พระนครศรีอยุธยา และขอนแก่น

4.1.3 สัมมนาภายใน

(IN - house Seminar) เพื่อระดมความคิดเห็นจากคนมหาดไทย เพื่อกำหนดเป็นยุทธศาสตร์และแนวทางการดำเนินงานต่อไป

5. การจัดกิจกรรมที่เป็นประโยชน์

ต่อสาธารณชนทั่วไป โดยกระทรวงมหาดไทย มอบหมายให้ กรม รัฐวิสาหกิจต่างๆ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย รวมทั้ง จังหวัด อำเภอ ได้จัดทำโครงการ/กิจกรรมในลักษณะ ที่เป็นการพัฒนา และ/หรือ บริการประชาชน เช่น



5.1 กรมที่ดิน จัดทำโครงการ “120 ปี มหาดไทย กรมที่ดินใส่ใจประชาชน”

5.2 กรมการปกครอง จัดทำโครงการ “120 ปี มหาดไทย กรมการปกครองรวมใจ อำนวยความเป็นธรรม น่ายอยยิ้มสู่ปวงประชา”

5.3 กรมการพัฒนาชุมชน จัดทำโครงการ “120 ปี มหาดไทย แก้ปัญหาความยากจนเชิงบูรณาการ”

5.4 กรมโยธาธิการและผังเมือง
จัดทำโครงการ “คลินิกหมออาคาร สืบสาน
120 มหาดไทย”

5.5 กรมป้องกันและบรรเทา
สาธารณภัย จัดทำโครงการ “120 ปี
กระทรวงมหาดไทย ร่วมสร้างความปลอดภัย
ให้ประชาชน”

5.6 กรมส่งเสริมการปกครอง
ท้องถิ่น จัดทำโครงการ “120 ปี มหาดไทย
ท้องถิ่นรวมใจบริการประชาชน”

5.7 การไฟฟ้านครหลวง จัดทำ
โครงการ “120 ปี กระทรวงมหาดไทย น้ำดื่ม
ปลอดภัยด้วยมาตรฐานการติดตั้งระบบ
สายดิน การไฟฟ้านครหลวง”

5.8 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
จัดทำโครงการ “เยาวชนรักษาสีโลก ลดภาวะ
โลกร้อน ในโอกาสครบ 120 ปี กระทรวง
มหาดไทย”



5.9 การประปานครหลวง
จัดทำโครงการ “120 ปี มหาดไทย บริการ
ประปาเพื่อประชาชน”

5.10 การประปาส่วนภูมิภาค
จัดทำโครงการ “120 ปี มหาดไทย กปภ. เต็ม
น้ำใจให้ประชาชน”

5.11 องค์การตลalat จัดทำ
โครงการ “120 ปี มหาดไทย องค์การตลalat
บริการชุมชน อย่างยั่งยืน”

5.12 สำนักงานปลัดกระทรวง
มหาดไทย จัดทำโครงการ “120 ปี
กระทรวงมหาดไทย : ศูนย์ดำรงธรรม นำ
รอยยิ้มสู่ประชาชน” (Smile Line Smile
Team 1567) และจัดทำโครงการ “120 ปี
กระทรวงมหาดไทย : บำบัดทุกข์ บำรุงสุข
แบบ ABC”



5.13 กรุงเทพมหานคร จัดทำ
โครงการ “รถบริการเคลื่อนที่กรุงเทพมหานคร”
(Bangkok Mobile service)

สำหรับจังหวัด อำเภอบางกรวย องค์การปกครอง
ส่วนท้องถิ่น ได้ร่วมจัดบอร์ดิทริสการ
การแสดงและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ OTOP





รวมทั้งยกย่องเชิดชูเกียรติข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐประเภทต่างๆ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ที่ยึดมั่นในความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ ทุ่มเทในการปฏิบัติหน้าที่ และเคร่งครัดในคุณธรรมความดีตามวิถีแบบพอเพียงให้เป็น

จัดกิจกรรมการขุดลอกคลอง การปรับปรุงถนน การเสริมสร้างชุมชนด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โครงการอำเภอยิ้ม...เคลื่อนที่ การให้บริการประชาชนด้านการทะเบียนที่ห้างสรรพสินค้า มอบทุนการศึกษา ผ้าห่ม ถูยั้งชีพ ให้กับเด็กและประชาชนในพื้นที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดพบประชาชน การจัดทำระบบฐานข้อมูลที่ดินและหลักฐานแผนที่ในระบบ GIS กิจกรรมการพัฒนาต่างๆ

6. โครงการ “มหาดไทย...ดำรงธรรม ดำรงราชานุภาพ” เป็นโครงการที่จัดขึ้นเพื่อเทิดพระเกียรติสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ในโอกาส 150 ปีวันประสูติ และครบรอบ 120 ปีกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งครบ 50 ปีที่องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ยกย่องให้เป็นบุคคลสำคัญของโลกด้วยการสืบสานหลักแห่งการเป็นผู้ดำรงธรรม ทั้งในเรื่องหลักคิด หลักการทำงาน และหลักการดำรงตน

บุคลากรต้นแบบด้านธรรมาภิบาลของกระทรวงมหาดไทย โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไป และหน่วยงานเสนอชื่อประกอบกับการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลเชิงลึกและเชิงประจักษ์ ตัดสินโดยคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและมีประสบการณ์ในหลายสาขา



สำหรับผู้ที่ได้รับการคัดเลือก จะได้รับรางวัล “ดำรงราชานุภาพ” ซึ่งตัวรางวัล คือ “พระราชสีห์” พร้อมเงินรางวัล 50,000 บาท

และใบประกาศเกียรติคุณ โดยแบ่งรางวัล
ออกเป็น 8 สาขา ดังนี้

6.1 รางวัลเกียรติยศ สำหรับ
บุคลากรกระทรวงมหาดไทยที่ประกอบ
คุณงามความดีให้แก่กระทรวงมหาดไทย

6.2 รางวัลสำหรับข้าราชการ
ประจำ

6.3 รางวัลสำหรับพนักงาน
รัฐวิสาหกิจ

6.4 รางวัลสำหรับลูกจ้างประจำ
พนักงานราชการและลูกจ้างชั่วคราว

6.5 รางวัลสำหรับข้าราชการ
พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น

6.6 รางวัลสำหรับผู้บริหารและ
สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.7 รางวัลสำหรับผู้ปกครองท้องถิ่น
(กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ)

6.8 รางวัลสำหรับอาสาสมัคร
ประเภทต่างๆ (สมาชิก อส. สมาชิก อปพร.)
ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย

จะเห็นว่าการจัดกิจกรรมต่างๆ
นับเป็นงานที่ “คนมหาดไทย” พยายาม
ที่จะสรรค์สร้างขึ้นมา เพื่อเทิดพระเกียรติ
สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ และ
เป็นการเฉลิมฉลองครบรอบ 120 ปี แห่งการ
สถาปนากระทรวงมหาดไทย จึงขอเชิญชวน
ทุกท่านเข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าวข้างต้น



หนึ่งร้อยยี่สิบปี มหาไทย อย่างก้าวสู่ศตวรรษที่สอง

ภักดี รัตนผล

ในปี พ.ศ. 2532 ผมได้เขียนบทความ
หนึ่งร้อยปีมหาไทย หนึ่งร้อยปีแห่งความ
โดดเดี่ยว

“นับจากนี้ ต่อไปอีก 3 ปี กระทรวง
มหาไทยจะมีอายุครบหนึ่งร้อยปี ยืนยง
คงกระพัน ผ่านกระแสธารของกาลเวลา
นับเนื่องจากการสถาปนากระทรวงในปี
พุทธศักราช 2435”

และ
นับจากนี้
ไปไม่ถึง 3
เ ตี อ น
กระทรวง
มหาไทย
จะมีอายุ
ครบหนึ่ง
ร้อยยี่สิบปี
ในเดีอน



เมษายน 2555 ห่างจากหนึ่งร้อยปีมหาไทย
ในปี 2535 ชั่วโมงเดียว กลับกลายเป็น
หนึ่งร้อยยี่สิบปี อย่างไม่น่าเชื่อ ขณะที่เรา
ยังไม่เห็นร่องรอยของการเปลี่ยนแปลง

อย่างขนานใหญ่ ในรอบยี่สิบปีที่ผ่านมา

ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในการ
ปฏิรูปเชิงปฏิวัติ (Evo - Revolution - มาจาก
Evolution Revolution) ที่มีการเปลี่ยนแปลง
อย่างขนานใหญ่อย่างแนบเนียนนุ่มนวล
แทนที่การปฏิวัติเชิงปฏิรูป (REVO -
Evolution มาจาก Revolution Evolution)
คือ การเปลี่ยนแปลงแบบถอนรากถอนโคน

ดังเช่นการ
เปลี่ยนแปลง
ในรัชสมัย
รัชกาลที่ 5
ไม่ปรากฏ
ให้เห็นอีก
เลย

หนึ่ง
ร้อยปีผ่านไป
กระทรวง

มหาไทยที่เคยมีบทบาทโดดเด่นผลิบานใน
วิถีชีวิตประชาชน (The Spring MOI) กลายเป็น
กระทรวงที่เงียบงัน (The Silent MOI)
การปรับเปลี่ยนองค์กร ระเบียบ กฎหมาย

อย่างสร้างสรรค์ไม่ปรากฏให้เห็นเด่นชัด ตรงกันข้ามมหาไถ่ไทยกลับกลายเป็นถูกคุกคามจากกระแสการเมืองที่พยายามจะครอบงำและทำลายระบบคุณธรรม (Merit System) กระแสการดิ้นรนของนักการเมืองท้องถิ่นที่พยายามจะดิ้นรนเคลื่อนไหวเป็นกระบวนการให้พ้นจากกระทรวงมหาดไทย

ประเด็นหลักที่ยังค้างคาต่อเนื่องมาจาก 20 ปีที่ผ่านมา มีอะไรบ้าง

หนึ่งคือ กระแสโลกาภิวัตน์ที่ขับเคลื่อนจากประเทศหนึ่งไปอีกประเทศหนึ่งอย่างรวดเร็ว เพราะโลกเล็กลง ตัวอย่างของ ARAB Spring ทำให้เห็นได้เด่นชัดถึงกระแสประชาธิปไตยในการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองที่มีรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก องค์การใดที่ยังไม่อ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลง จะไม่สามารถดำรงอยู่ในสังคมได้

สองคือ ผลพวงของกระแสโลกาภิวัตน์ดังกล่าว ก่อให้เกิดกระแสการเรียกร้องการปรับเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ข้อหาใหญ่ คือ การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และอยู่ที่จังหวัด จึงเรียกร้องให้ยกเลิกภูมิภาค ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ปกครองตนเอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในการกำกับท้องถิ่น ถูก

เรียกร้องให้ยกเลิก และให้มีการเลือกตั้งเข้ามาแทนการแต่งตั้ง

กระแสนี้รุนแรง ขับเคลื่อนไปทั่วทุกภาค กระทรวงมหาดไทย จะปฏิรูประบบความสัมพันธ์ใหม่อย่างไร ให้เกิดดุลยภาพระหว่างรัฐกับท้องถิ่น หรือจะวางแผนระยะยาวข้ามขอบฟ้า ไปสู่รูปแบบการปกครองที่มีการปกครองน้อยที่สุด **หรือไม่ต้องมี** การปกครองเลย (The best government is the least government) กล่าวคือประชาชนปกครองตนเองโดยไม่ต้องมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สามคือ มหาไถ่ไทยจะต้องปรับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ให้ทำหน้าที่กำกับ (Monitor) ท้องถิ่น ให้เกิดการบูรณาการทุกภาคส่วนในการพัฒนาจังหวัด จะต้องลงมือศึกษารูปแบบในเชิงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่อย่างจริงจัง รวมถึงศึกษาเปรียบเทียบลักษณะรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาว่ามีจุดอ่อนจุดแข็งอย่างไร ที่ผ่านมามีเมืองพัทยามีประสิทธิภาพเหนือกว่าจังหวัด ในการแก้ปัญหาท้องถิ่นเพียงใด กรุงเทพมหานครผู้ศึกษาอุทกภัยอย่างน่าพอใจเพียงใด

สี่คือ กระแสการปรับตัวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจกับอาเซียน (ASIAN) กระทรวงมหาดไทย จะเตรียมชุมชนในชนบทรับมือกับวิถีอาเซียนได้อย่างไร วิถีชุมชน



ที่อ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม จะถูกกระทบขนานใหญ่ ปัญหาการไหลบ่าของสินค้าเกษตรอย่างเสรี ปัญหาแรงงานต่างด้าว ปัญหายาเสพติดที่จะรุนแรงขึ้น กลไกของมหาดไทยร่วมกับท้องถิ่นจะต้องพร้อมสรรพ ในการรับมือกับปัญหาและโอกาสใหม่ที่ชุมชนจะได้รับ การปรับรูปแบบและคุณภาพของสินค้า OTOP การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ การมุ่งสู่เกษตรกรรมอินทรีย์ การคงอัตลักษณ์ของวัฒนธรรม ประเพณี ท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมการพัฒนาชุมชน นายอำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องวางยุทธศาสตร์ให้ทันช่วงที่ก่อนปี พ.ศ. 2558

ห้าคือ การสังคายนาระเบียบ กฎหมาย ที่อาจล้าหลังไม่ทันกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป เช่น กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะผู้ปกครองท้องที่ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่น จะปรับรูปแบบความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจหน้าที่อย่างไรให้ **เสือสองตัวนี้อยู่ร่วมกันได้อย่างกลมกลืน**

ในเดือนเมษายน 2555 มหาดไทยจะครบ 120 ปี ประกอบกับในเดือนมิถุนายนนี้ จะถึงวาระครบรอบ 150 ปี วันประสูติของ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ องค์ปฐมเสนาบดี กระทรวงมหาดไทย ผู้ทรงวางโครงสร้างพื้นฐาน ของกระทรวงมหาดไทยที่ทรงประสิทธิภาพในยุค 120 ปี ที่แล้ว จนเป็นกระทรวงที่ทำหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้กับประชาชนมายาวนาน ด้วยพระปรีชาสามารถของพระองค์

มหาดไทยยุคแรกเริ่มผ่านศตวรรษที่หนึ่งไปแล้ว กำลังจะก้าวย่างเข้าสู่ ศตวรรษที่สอง เราจะก้าวอย่างอย่างไร ในการปฏิรูป ทบทวนโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ตามกระแสโลกาภิวัตน์ และสภาวะแวดล้อมของสังคม ที่แปรเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วไม่หยุดยั้ง

โลกแคบลงเพราะถูกเชื่อมด้วยเทคโนโลยีแต่ปัญหากลับใหญ่โตขึ้น มหาดไทยในยุค Silent MOI จะต้องลุกขึ้นมา ผลิaban เป็น Spring MOI ให้ได้ในศตวรรษที่สอง

เพื่อให้มีความผสมกลมกลืนกันอย่าง สอดคล้องแนบแน่นระหว่างภูมิภาคกับ ท้องถิ่น



จากอดีตสู่ปัจจุบันของมหาดไทย

ประยูร พรหมพันธุ์¹

ความเป็นมา

หากผู้ใดต้องการจะรู้เรื่องของกระทรวงมหาดไทยก็ต้องย้อนดูอดีตและศึกษาความเป็นมาของกระทรวงมหาดไทยให้เข้าใจที่ไปที่มาของกระทรวงนี้เสียก่อนเป็นเบื้องต้น การก่อกำเนิดกระทรวงนี้ไม่ได้ค่อยๆ นึกจะตั้งขึ้นเป็นกระทรวงก็ตั้งขึ้นมาแต่แท้จริงแล้วมีอดีตที่จะต้องย้อนหลังว่าทำไมจึงต้องมีกระทรวงมหาดไทย และทำไมจึงไม่ยุบกระทรวงนี้ทิ้งไปเสีย ในเมื่อคนรุ่นใหม่ๆ โดยเฉพาะนักการเมือง นักการบริหารยุคใหม่เคยเสนอให้ตั้งกระทรวงความมั่นคงภายในแบบอเมริกาที่กำลังเห่อเรื่องกระทรวงความมั่นคงภายในหลังจากประเทศนั้นมีปัญหาเรื่องการก่อการร้ายสากลและปัญหาเกี่ยวกับการก่อการร้ายที่ทำลายตึก World Trade เมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001

ย้อนอดีตค้นดูประวัติศาสตร์รัฐไทย หรือสยามประเทศลงไปให้ลึกแล้วจะพบว่าลักษณะการปกครองของประเทศไทยเริ่ม



ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 ถึงปลายรัชกาลที่ 4 คือตอนต้นๆ สมัยรัชกาลที่ 5 ประเทศของเรามีการปกครองแบบประเทศราชาธิราชหรือเป็นการปกครองแบบ Empire State คือสยามประเทศ มีประเทศใกล้เคียงหลายส่วนของพื้นที่อยู่ภายใต้การปกครองดูแลของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศลาวและกัมพูชา เคยเป็นส่วนหนึ่งของประเทศไทยมาก่อน มาในสมัยรัชกาลที่ 5 ถูกประเทศมหาอำนาจฝรั่งเศสบีบบังคับให้ไทยต้องเสียอำนาจปกครองไปและ

¹ ปัจจุบัน : เป็นอุปนายกสมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย, กรรมการสมาคมข้าราชการบำนาญมหาดไทย, วุฒิสภา ธนาคารสมอง, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อดีต : ผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพร, สุราษฎร์ธานี, สระบุรี, ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย, และอดีตประธาน ก.ธ.



กลายเป็นดินแดนอินโดจีนของฝรั่งเศสไปไทย ต้องเสียเมืองจากลัทธิล่าอาณานิคมของชาติมหาอำนาจตะวันตก ซึ่งมีทั้งประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส โปรตุเกส เป็นต้น ซึ่งในบรรดาประเทศมหาอำนาจสมัยนั้น ประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษเข้ามาเกี่ยวข้องกับความต้องการเป็นเอกราชของรัฐไทยมากที่สุด และสยามประเทศถูกภัยคุกคามจากฝรั่งเศสและอังกฤษจนต้องสูญเสียดินแดนหลายส่วน ในหลายภูมิภาคของประเทศรวมดินแดนพื้นที่ที่เสียไปเกือบครึ่งของพื้นที่ประเทศไทยในปัจจุบัน



ในสมัยรัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อลาวถูกแบ่งแยกออกเป็น 3 อาณาจักรแล้ว (รัฐนครหรือ city states) อันได้แก่ หลวงพระบาง เวียงจันทน์ และจำปาสัก นั้น ทั้ง 3 เมืองแห่งนี้ล้วนแต่ต้อง

ส่งเครื่องบรรณาการให้กับกรุงเทพฯ เมื่อต้องการจะกู้เอกราชเวียงจันทน์กับนครจำปาสักให้พ้นจากไทย แต่ก็ถูกปราบปรามลงอย่างราบคาบและเด็ดขาด จนเป็นผลให้ทั้งสองเมืองดังกล่าวผนวกเข้าขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ เมื่อปี พ.ศ. 2370 และสำหรับทางด้านกัมพูชาหรือเขมรที่เป็นประเทศถูกขนาบด้วยประเทศใหญ่อย่างไทยกับเวียดนาม กัมพูชาก็ต้องส่งเครื่องราชบรรณาการให้แก่ทั้งกรุงเทพฯ และกรุงเว้ ในขณะที่อาณาเขตทางด้านตะวันตกของกัมพูชา อันมีเมืองต่างๆ คือ พระตะบอง เสียมราฐ และเมืองพระตะบองต่างก็มีเจ้าเมืองในตระกูลอภัยวงศ์ปกครองในนามของกรุงเทพฯ หรือสยามประเทศ

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อลัทธิล่าอาณานิคมได้แผ่ขยายอิทธิพลตะวันตก (ยุโรป) เข้ามาเมื่อประมาณ พ.ศ. 2406 ตรงกับสมัยรัชกาลที่ 4 ทำให้กัมพูชา ซึ่งก็ปรารถนาอยู่แล้วที่จะให้หลุดพ้นจากอำนาจของไทยกับเวียดนาม จึงยอมเข้าไปอยู่ภายใต้อารักขาของฝรั่งเศส ทำให้สยามรัฐหรือกรุงเทพฯ ต้องสูญเสียอำนาจการปกครองเหนือประเทศเหล่านี้ไป ซึ่งถือเป็นความเจ็บปวดอย่างยิ่งจากการกระทำของฝรั่งเศสซึ่งก็มีเหตุการณ์ต่างๆ เกิดขึ้นหลายครั้งหลายหนที่กระทบต่ออธิปไตยและบูรณาภาพแห่งดินแดนของประเทศไทยจนในที่สุดไทยจำต้องยอมลงนามในสนธิสัญญาเพื่อสละอำนาจอธิปไตยอันเคยมีอยู่เหนือทั้ง

ลาวและกัมพูชาไปให้แก่ฝรั่งเศสยิ่งไปกว่านั้น เหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ที่สร้างความขมขื่นและต้องจดจำอย่างไม่รู้ลืมได้เกิดขึ้นอีก เมื่อได้มีเหตุการณ์สำคัญขึ้นมาอีกที่เรียกว่า “กรณี ร.ศ. 112” ที่ไทยต้องจำยอมสละอำนาจอธิปไตยทั้งหมดเหนือดินแดนฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขงให้ฝรั่งเศสไป (ซึ่งรวมทั้งบนเกาะแก่งต่างๆ ในลำน้ำโขงด้วย) เพราะฝรั่งเศสได้บังอาจส่งเรือปืนบุกแม่น้ำเจ้าพระยาเข้ามาจ่อไทยไว้และบีบบังคับให้รัชกาลที่ 5 ต้องจำยอมลงนามยกดินแดนส่วนนี้ให้แก่ฝรั่งเศสไปอีก การเสียดินแดนของไทยไปให้ชาติมหาอำนาจยุโรป (อังกฤษและฝรั่งเศส) มีจำกัดอยู่เฉพาะทิศตะวันออกของประเทศเท่านั้นไทยยังต้องเสียดินแดนทางตอนใต้สุดของประเทศอันได้แก่กลันตัน ตรัง กานู ไทรบุรี และเปรักให้แก่อังกฤษ รวมทั้ง ทวาย มะริด ตะนาวศรี ในเวลาต่อมาอีกรวมดินแดนที่เสียไปเกือบครึ่งของดินแดนที่ประเทศไทยมีอยู่ในปัจจุบันแต่ไทยยังไม่สูญเสียเอกราชในยุคสมัยนั้น แต่ต้องเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตคืออำนาจอตุลาการให้กับชนชาติตะวันตกที่เข้ามาไทยแต่ไม่ต้องขึ้นศาลไทยกรณีมีคดีระหว่างคนไทยกับชาวต่างชาติ ดังกล่าว

การสูญเสียต่างๆ ดังกล่าวทำให้รัชกาลที่ 5 ทรงเสียพระทัยมากและทำให้คนไทยทั้งประเทศสยามตระหนกอย่างดียิ่งว่าสยามประเทศต้องปฏิรูประบบการปกครอง

และการบริหารราชการแผ่นดินของไทยเสียใหม่อย่างขนานใหญ่ เพื่อให้ประเทศสยามมีความมั่นคงปลอดภัย มีบูรณาภาพแห่งดินแดนของประเทศที่เป็นปึกแผ่นมั่นคง และการรักษาเอกราชและอธิปไตยของประเทศให้เข้มแข็งมั่นคงยิ่งขึ้นอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อนในอดีต นั่นก็คือ การเปลี่ยนระบบการปกครองประเทศจากเดิมที่เป็นระบบราชาธิราช (Empire state) มาเป็นราชอาณาจักร (Kingdom) อันเป็นลักษณะการปกครองในรูปแบบที่เน้นด้านความมั่นคงของประเทศ มีการรวมศูนย์อำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลาง กระทั่งการปกครองดูแลหัวเมืองที่เป็นภูมิภาคในต่างจังหวัดทั่วประเทศเสียใหม่ เพื่อให้กรุงเทพฯ ที่เป็นศูนย์กลางอำนาจทางการเมืองการปกครองประเทศ สามารถปกครองดูแลพื้นที่ทั่วประเทศและดูแลปกครองป้องกันราษฎรได้อย่างทั่วถึงทุกภาคส่วนของประเทศ ราชอาณาจักรไทยจึงเป็นลักษณะการปกครองที่เป็นรูปแบบรัฐเดี่ยว (Unitary state) และเป็น Kingdom แทนที่ระบบราชาธิราช หรือ Empire state ซึ่งเป็นการปกครองแบบหลวมๆ ไม่เข้มแข็งจนทำให้ต้องสูญเสียดินแดนไปอย่างมากมายให้กับต่างชาติดังได้กล่าวมาแล้ว

ดังเหตุผลที่ได้สรุปมา ทำให้สิ้นเกล้าฯ รัชกาลที่ 5 ได้ทรงมอบพระราโชบายเฉพาะให้กับคนมหาดไทย คือ ให้แก่เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย สมเด็จฯ กรมพระยาดำรง-



ราชอาณาจักรได้ยึดหลักการที่เป็นสาระสำคัญไว้ 4 ประการ ดังนี้

1. ให้แก่วิธีการปกครองแบบประเทศราชธานี (Empire) เป็นพระราชอาณาเขตหรือพระราชอาณาจักร (Kingdom) ให้ประเทศสยามรวมกันเป็นหนึ่งเดียว (ซึ่งเป็นที่มาของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 1 ทุกฉบับ)

2. ให้รวมการบังคับบัญชาหัวเมืองซึ่งเคยแยกกันอยู่ใน 3 กระทรวง คือ มหาดไทย กลาโหม และกรมเจ้าท่าให้มารวมอยู่ในกระทรวงมหาดไทยแค่กระทรวงเดียว

3. ให้รวมหัวเมืองต่างๆ จัดตั้งเป็นมณฑลตามสมควรแก่ภูมิภานาให้สะดวกแก่การปกครองและให้มีสมุหเทศาภิบาลบังคับบัญชาทุกมณฑล

4. การเปลี่ยนแปลงตามพระราชดำริที่ทรงให้ไว้จะต้องค่อยๆ จัดให้เป็นขั้นๆ มิให้เกิดความยุ่งเหยิง

และจากพระบรมราโชบายนี้ถือได้ว่าเป็นหลักการที่เป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการปกครองของประเทศไทยรวมทั้งการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินในเวลาต่อมา และเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยคือ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเป็นบุคคลสำคัญที่มีส่วนในการวางรากฐานการปกครองของประเทศสยามที่เป็นประเทศไทยในเวลาต่อมา และกระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงลำดับ

แรกๆ ที่อำนวยการปฏิรูปการปกครองประเทศตามพระบรมราโชบายของรัชกาลที่ 5 ซึ่งพอสรุปได้ว่าเป็นระบบการปกครองแบบรวมอำนาจ (Centralization) เพื่อสร้างให้มีเอกภาพในการปกครองบังคับบัญชา (Unity of command) และในขณะเดียวกันก็ทรงจัดให้มีการแบ่งอำนาจในการบริหารราชการมาเป็นมัธยานุภาพ (Deconcentration) ให้มีผู้ทำงานหรือบุคลากรระดับต่างๆ ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคที่เป็นมณฑลและเป็นจังหวัดอำเภอ ในเวลาต่อมา ในสมัยรัชกาลที่ 6 ที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่จัดการปกครองอำเภอตำบลและหมู่บ้านที่ลงลึกในรายละเอียด และได้ส่งผลต่อการปกครองส่วนภูมิภาคจนถึงปัจจุบันนี้

อนึ่ง แนวนโยบายในการปฏิรูปการปกครองของประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 ยังมีจุดมุ่งหมายที่จะให้มีการจัดบริหารงานของประเทศอย่างมีระเบียบแบบแผนหรือการบริหารแบบมีแผนการ โดยจัดให้มีกระทรวงต่างๆ แบบประเทศตะวันตก และได้มีพระบรมราชโองการตั้งกระทรวงแบบใหม่ขึ้นมา 12 กระทรวง (ตั้งแต่ พ.ศ. 2431 - 2435) คือ 1) กระทรวงมหาดไทย 2) กระทรวงกลาโหม 3) กระทรวงการต่างประเทศ 4) กระทรวงวัง 5) กระทรวงเมือง 6) กระทรวงเกษตราธิการ 7) กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ 8) กระทรวงยุติธรรม

9) กระทรวงยุติธรรม 10) กระทรวง
ธรรมการ 11) กระทรวงโยธาธิการ
12) กระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการปฏิรูปด้านการปกครองและการบริหาร
ราชการแผ่นดินที่เป็นไปอย่างชัดเจนยึด
หลักการแบ่งภารกิจตามหน้าที่แต่ละอย่าง
ให้รับผิดชอบกันอย่างมีสัดส่วนชัดเจน
ไม่ซ้ำซ้อนกันนับว่าเป็นความริเริ่มที่ทันสมัย
อย่างยิ่งมิใช่เฉพาะสำหรับยุคสมัยนั้น แม้
ในปัจจุบันยังมีหน่วยงานระดับกระทรวงหลาย
กระทรวงก็ยังคงมีอยู่ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2555)

กระทรวงมหาดไทยกับภารกิจที่ มอบหมายให้รับผิดชอบ

1. กระทรวงมหาดไทยสมัย ราชาธิปไตย

กระทรวงมหาดไทยได้ถือกำเนิดขึ้น
เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2435 ในสมัยรัชกาล
ที่ 5 พระองค์ทรงกำหนดภารกิจหน้าที่ของ
กระทรวงมหาดไทย ไว้อย่างสั้นๆ รัดกุม แต่
มีความหมายครอบคลุมในเรื่องความสงบ
เรียบร้อย ความเจริญก้าวหน้าของประเทศ
โดยทรงระบุว่า “บำรุงรักษาความสงบ
เรียบร้อย และให้มีความเจริญในเมืองต่างๆ
” สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ
เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยองค์แรกได้ขยาย
พระบรมราชาธิบายว่า “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข
ของประชาชน” เป็นเป้าหมายหรือเข็มมุ่งของ
กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นลักษณะของ

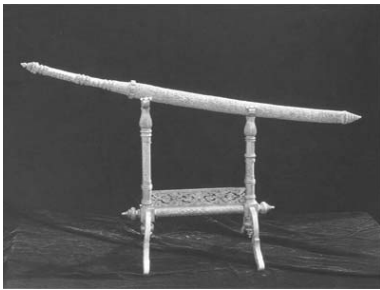
อุดมการณ์มหาชาติไทย ที่ยึดประชาชนเป็นสุข
คือเป้าหมายสูงสุดของราชการกระทรวง
มหาดไทย สถานการณ์ในขณะนั้นมีปัญหา
ด้านการบริหารจัดการด้านต่างๆ ของ
เสนาบดีกระทรวงต่างๆ ในระยะแรกๆ
ยังไม่มีความพร้อม ยังไม่สามารถจัดการ
แผนการกระทรวงนั้นๆ ออกไปสู่หัวเมือง
ได้ทัน ล้นเกล้าฯ รัชกาลที่ 5 จึงทรงมี
พระราชดำริว่า ไม่ควรจะรอการทูลเกล้าฯ
หัวเมืองไว้จนกว่าจะมีแผนการของกระทรวง
นั้นๆ แต่ให้แนวพระราชดำริว่า “การทูลเกล้าฯ
อย่างใดซึ่งควรจะต้องทำตามหัวเมืองให้กระทรวง
มหาดไทย ลงมือจัดการนั้นไปทีเดียว” ซึ่ง
หมายถึงไม่ต้องรอให้พร้อม ขอให้กระทรวง
มหาดไทยดำเนินการนำร่องไปก่อนนั่นเอง
กระทรวงมหาดไทยจึงได้พัฒนาหน้าที่งานใน
ส่วนกลาง โดยเริ่มตั้งแต่มีกองบัญชาการ
กระทรวงมหาดไทย กรมสำรวจ กรม
มหาดไทยฝ่ายกลาโหม กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ
กรมปลัดบัญชา กรมทะเบียน ต่อมาก็มีการตั้ง
กรมต่างๆ เพิ่มขึ้นอีกในกระทรวงมหาดไทย
คือ กรมตำรวจภูธร กรมตำรวจภูบาล
กรมป่าไม้ กรมแร่หรือกรมราชโลหกิจภูมิวิทยา
กรมสรรพากรนอก และกรมพยาบาล

สำหรับในส่วนภูมิภาค ซึ่งถือเป็น
หัวใจของการปฏิรูปการปกครอง สมเด็จฯ
กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงตั้งหน่วย
การปกครองภูมิภาคตามลำดับใหญ่ - เล็ก
ดังนี้



1) **มณฑลเทศาภิบาล** มีข้าหลวงใหญ่หรือข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นหัวหน้าและมีตำแหน่งอื่นๆ อีกหลายตำแหน่ง

2) **เมือง** มีผู้ว่าราชการเมืองหรือเจ้าเมืองเป็นหัวหน้า และมีตำแหน่งอื่นๆ อีกหลายตำแหน่งอีกด้วยสำหรับผู้ว่าราชการเมืองถือเป็นตำแหน่งใหญ่ของเมือง พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ดำริแต่งตั้งเลือกสรรด้วยพระองค์เอง และมีพระแสงราชศัสตราเป็นเครื่องหมายแห่งการมอบอาญาสิทธิ



3) **อำเภอ** มีกรรมการอำเภอซึ่งประกอบด้วย นายอำเภอ ปลัดอำเภอ และสมุหบัญชีอำเภอ รวมทั้งเสมียนพนักงาน

4) **ตำบล** มีกำนัน สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล

5) **หมู่บ้าน** มีผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

2. กระทรวงมหาดไทยในระบอบประชาธิปไตย

ในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการ

เปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไทยจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กระทรวงมหาดไทยก็ยังคงทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในเป็นหลัก ส่วนหน้าที่ราชการอื่นๆ ก็ได้มีการปรับเปลี่ยนไปตามกาลเวลาที่เปลี่ยนไปด้วยอย่างเช่น

- ในปี พ.ศ. 2476 ได้มี พ.ร.บ. จัดตั้งกระทรวงและกรม พ.ศ. 2476 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ในการปกครองรักษาความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักรและบริหารการสาธารณสุข

- ในปี พ.ศ. 2484 โอนหน้าที่และงานประชาสัมพันธ์มาจากสำนักนายกรัฐมนตรีมาให้กระทรวงมหาดไทยและโอนงานด้านบริหารการสาธารณสุขไปอยู่กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งตั้งขึ้นใหม่

- ในปี พ.ศ. 2487 โอนงานป้องกันภัยทางอากาศจากกระทรวงกลาโหมมาเป็นของกระทรวงมหาดไทยและปี พ.ศ. 2489 ก็โอนงานนี้ไปเป็นของกรมประชาสัมพันธ์ และให้มีหน้าที่ด้านสาธาณูปโภค สาธาณูปการเพิ่มขึ้น

- ในปี พ.ศ. 2496 กำหนดหน้าที่ใหม่ให้กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องที่ บำบัดทุกข์บำรุงสุข ป้องกันสาธารณภัย และรักษา

- ในปี พ.ศ. 2536 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่เกี่ยวกับบำบัดทุกข์ บำรุงสุข การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง การปกครองท้องถิ่น การทะเบียนราษฎร การส่งเสริมการศึกษาและการประกอบอาชีพ การพัฒนาชุมชน การรักษาความมั่นคงภายใน การป้องกันสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การที่ดิน การประมงและประมงน้ำจืด การสาธารณสุขและสาธารณสุขการ การโยธา การราชทัณฑ์ การแรงงาน การผังเมือง การประกันสังคม และการพัฒนาชนบท

4) กรมการพัฒนาชุมชน 5) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 6) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 7) กรมโยธาธิการและผังเมืองและมีรัฐวิสาหกิจ 5 หน่วยที่อยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

วารสารดำรงราชานุภาพ > 21



ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย”

ภารกิจหลักของกระทรวงมหาดไทย

แม้กระทรวงมหาดไทยจะถูกลดขนาดและบทบาทลงไปค่อนข้างมากจากผลของการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่เมื่อปี พ.ศ. 2545 ดังกล่าวมาแล้ว แต่ในภาพรวมภารกิจหลักๆ ที่กระทรวงมหาดไทยเคยรับผิดชอบตามกฎหมายและนโยบายของรัฐ และของรัฐบาลยังคงดำรงอยู่ในหลักการเดิมเป็นส่วนใหญ่ คือ อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงดำรงรักษาโครงสร้างการปกครองประเทศไว้ อย่างมั่นคงตามนัยมาตรา 1 และมาตราอื่นๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐ ที่ยังคงกำหนดระบบราชการบริหารราชการแผ่นดินเป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่ทำให้กระทรวงมหาดไทยยังคงมีบทบาทในการปกครองและการบริหารประเทศ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยและการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคที่กระทรวงฯ ยังจะต้องรับผิดชอบอยู่จนถึงปัจจุบันนี้

สำหรับภารกิจหลักๆ ของกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบัน พอสรุปได้ดังนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของ

ประชาชน สังคม และการรักษาความมั่นคงภายใน

2. การอำนวยความสะดวกของสังคม

3. การพัฒนาและการช่วยเหลือประชาชนด้านต่างๆ

4. การส่งเสริมและพัฒนาการเมือง การปกครอง การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การจัดระเบียบชุมชน การสร้างสังคมที่ดี มีวินัยและส่งเสริมวัฒนธรรม ค่านิยม และความสำนึกในความเป็นไทย

และเพื่อความเข้าใจผู้เขียนใคร่ขอขยายความในรายละเอียดพอสังเขปดังนี้

1. ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน สังคม และการรักษาความมั่นคงภายใน นั้นจะเกี่ยวกับการจัดการปกครองท้องที่ให้อยู่เย็นเป็นสุข ทั้งในระดับชนบท ชุมชนเมืองต่างๆ ทั้งที่เป็น การปกครองในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้านและระดับท้องถิ่นที่มีการจัดการปกครองโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในรูปแบบต่างๆ ทั้งในส่วนที่เป็น อบต. เทศบาลต่างๆ และ อบจ. โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในส่วนที่เกี่ยวข้อง การรักษาความสงบเรียบร้อยยังหมายถึงการรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนซึ่งเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองที่เป็นผู้ปกครองท้องที่ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องดูแลให้ทั่วถึงรวมทั้ง

ในระดับสูงขึ้นไป อันได้แก่ นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

การรักษาความสงบเรียบร้อยถือเป็นภารกิจหลักของกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนภูมิภาคต่างๆ ที่เป็นจังหวัดและอำเภอที่มีผู้ว่า-

ราชการจังหวัดและนายอำเภอจะต้องดูแลรับผิดชอบตามกฎหมาย ซึ่งในทางปฏิบัติจะต้องมีการวางแผนการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยร่วมกับฝ่ายตำรวจภูธรจังหวัด และฝ่ายปกครองในการที่จะพิทักษ์รักษาความสงบเอาไว้ได้ หากมีเหตุการณ์ไม่สงบเกิดขึ้นในพื้นที่จะด้วยเหตุใดๆ ทางจังหวัด อำเภอจะปฏิเสธไม่รับผิดชอบโดยอ้างว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องดูแลส่วนเดียวย่อมมิได้ เพราะอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายอื่นๆ



เช่น ตาม พ.ร.บ. ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ร.บ. อาสารักษาดินแดน พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ก็ยังคงมีอยู่อย่างสมบูรณ์ สามารถใช้อำนาจหน้าที่ได้ตามกฎหมายอยู่แล้ว เพียงแต่อดีตสมัยหนึ่งสมัยที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการออกข้อบังคับกระทรวง

มหาดไทย มิให้ข้าราชการฝ่ายปกครองทำการสอบสวนคดีอาญา แต่มอบฝ่ายตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบฝ่ายเดียว แต่ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยมิใช้กฎหมาย

ในทางหลักวิชาการ ฝ่ายปกครองยังคงมีอำนาจจับกุม สอบสวนผู้กระทำความผิดทางอาญาได้อยู่ สถานการณ์นี้ได้สร้างความอ่อนแอในการทำภารกิจของข้าราชการฝ่ายปกครองลงไป โดยเฉพาะในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและของชุมชนทั่วประเทศ

งานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยในระดับตำบล หมู่บ้านทั่วประเทศ รวมทั้งพื้นที่ที่ติดต่อกับชายแดนของประเทศอื่นๆ ข้างเคียงทุกด้านก็มีปัญหาในด้านการปฏิบัติและการสั่งการเช่นเดียวกัน ในระดับหมู่บ้าน



ตามกฎหมายจะมีคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) และคณะกรรมการหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.) ก็มิได้



ปฏิบัติงานที่เข้มแข็ง คงปฏิบัติตามปกติและมิได้ดำเนินการในเชิงรุก ทำให้การป้องกันหมู่บ้าน ตำบลต่างๆ ในภูมิภาคในปัจจุบันมีความอ่อนด้อยและเป็นจุดอ่อนทำให้เกิดความอ่อนแอในการปฏิบัติงาน ทำให้มีผู้คนแปลกหน้าเข้ามาในหมู่บ้าน รวมทั้งคนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ก็ลักลอบเข้ามาอยู่ในพื้นที่ประเทศไทยมากมาย แต่ไม่มีมาตรการที่จะป้องกันแก้ไขปัญหานี้ แม้จะมีการจัดตั้งชุดลาดตระเวนหมู่บ้าน (ชรบ.) อยู่ในบางพื้นที่ที่มีความเสี่ยง แต่มิได้ปฏิบัติในเชิงรุกและไม่สามารถสร้างความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน ตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับภารกิจที่เกี่ยวกับความมั่นคงภายในที่ถือเป็นภารกิจสำคัญของกระทรวงมหาดไทยนั้น ประเทศไทยเรามีพื้นที่ติดต่อ

กับชายแดนของประเทศต่างๆ หลายด้าน ได้มีการลักลอบเข้ามาทางด้านชายแดนในเขตประเทศไทยที่เกิดขึ้นบ่อยมาก แต่มาตรการที่มหาดไทยรับผิดชอบในเรื่องการป้องกันชายแดน การพิทักษ์พื้นที่ส่วนหลังในยามมีศึกสงคราม และการอพยพประชากรเมื่อมีเหตุร้ายต่างๆ เกิดขึ้นก็ยังขาดความพร้อมและมีการเตรียมการชักซ้อมน้อยมาก กองกำลังประจำถิ่น (หรือกำลังกึ่งทหาร เช่น อส. คืออาสาสมัครรักษาดินแดนตามกฎหมาย พ.ร.บ. อาสาสมัครรักษาดินแดน มหาดไทยดูแลอยู่) มิได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ที่เป็นรูปธรรมสามารถปฏิบัติงานได้จริงในยามฉุกเฉินจึงเป็นเรื่องที่กระทรวงมหาดไทยจะต้องรับผิดชอบโดยตรง

ความมั่นคงภายในนั้นยังรวมถึงปัญหาต่างๆ ในสังคมที่กระทบกับความมั่นคงภายในด้วย โดยเฉพาะปัญหาการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ในปัจจุบันโดยขยายวงกว้างมากมีผู้เสพและผู้ค้าเพิ่มมากขึ้น มีสถิติการจับกุมปราบปรามโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจเพิ่มสูงขึ้น แต่เรื่องนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทุกระดับก็ต้องร่วมรับผิดชอบและเป็นผู้มีหน้าที่โดยตรงทั้งในด้านวางมาตรการป้องกันและการปราบปราม แม้กระทรวงมหาดไทยได้มีนโยบายป้องกันปราบปรามในเรื่องนี้ แต่แนวโน้มของปัญหายังไม่ลดลง จำเป็นที่จะต้องทบทวนบทบาทของมหาดไทยในเรื่องนี้

อย่างจริงจังด้วย

นอกจากนี้ ประเทศไทยเรามีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวมาก เพื่อหารายได้จากการท่องเที่ยวเข้าประเทศ แต่เป็นจุดอ่อนให้ฝ่ายที่ไม่หวังดี สร้างสถานการณ์ต่างๆ ขึ้นภายในประเทศในลักษณะของผู้ก่อการร้ายในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ แม้กระทรวงมหาดไทยเคยมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาโดยตลอด แต่ปัจจุบันการแก้ไขปัญหาแล้วยังอยู่ในภาวะของการตั้งรับหรือเชิงการตั้งรับมากกว่าในเชิงรุก และหลังจากมีการจัดตั้ง ศอ.บต.



ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

ใหม่ตามกฎหมายที่เพิ่งนำมาใช้ในปัจจุบัน กลับทำให้กระทรวงมหาดไทยมีความยากลำบากมากขึ้นในการแก้ไขปัญหา เพราะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ขาดการเชื่อมโยงด้วยกลไกทางการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับมหาดไทย โดยเฉพาะบุคลากรระดับสูงและ

ระดับปฏิบัติการขึ้นตรงต่อการบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีโดยตรง ในแง่ของกฎหมายนี้กระทรวงมหาดไทยขาดกลไกที่จะเชื่อมโยงการปฏิบัติงานในด้านการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมที่จับต้องได้ เมื่อไม่มีความชัดเจนในเชิงบทบาทของกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นปัญหาจะต้องแก้ไขระดับนโยบายคือรัฐบาลจะต้องพิจารณาแก้ไขเชิงการปฏิบัติให้สามารถนึกกำลังกับฝ่ายปกครองของกระทรวงมหาดไทยในระดับด้วย

อนึ่ง ปัจจุบันมีการเคลื่อนไหวของขบวนการก่อการร้ายสากลเพิ่มมากขึ้นและที่เป็นข่าวเด่นอยู่ในขณะนี้ มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในโดยตรง กระทรวงจะต้องตื่นตัวและวางแผนสร้างความพร้อมที่จะรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้นด้วย ไม่ควรถือเป็นหน้าที่ของฝ่ายตำรวจหรือหน่วยงานด้านความมั่นคงอื่นๆ แต่เพียงฝ่ายเดียว กระทรวงมหาดไทยควรมีบทบาทหน้าที่ในการจัดทำแผนในเชิงรุกเพื่อต่อต้านขบวนการก่อการร้ายทั้งภายในและการก่อการร้ายสากลด้วย โดยเฉพาะด้านการหาข่าวความเคลื่อนไหวในพื้นที่ต่างๆ ที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบกับความสงบสุขของประชาชนอยู่ วิเคราะห์การจัดองค์กรภายในกระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครองในปัจจุบันยังขาดเอกภาพในการข่าวและการต่อต้าน



ชาวกรองด้านความความมั่นคงภายใน
จึงควรทบทวนในเรื่องนี้อย่างจริงจัง

2. ภารกิจในด้านการอำนวยความสะดวก

ความเป็นธรรมในสังคม กระทรวงมหาดไทยที่มีข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทั้งในระดับสูงและระดับภูมิภาค จังหวัด อำเภอ ต่างๆ มีหน้าที่โดยรวม คือ “การบำบัดทุกข์ บำรุงสุขของประชาชน” จึงมีหน้าที่โดยตรงในด้านการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนและสังคม ซึ่งในทางปฏิบัติจะต้องแปลงแนวคิดและนโยบายนี้ลงไปสู่การปฏิบัติในรูปลักษณะต่างๆ ให้มากและสามารถปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาลักษณะต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้จริงๆ ด้วย เช่น กรณีที่มีข้อพิพาทหรือขัดแย้งต่างๆ ในทางสังคม ทั้งในกรณีความแค้นและกรณีความผิดอาญาที่สามารถยอมความกันได้ ฝ่ายปกครองคือกระทรวงมหาดไทยจะต้องนำเรื่องนี้ขึ้นมาดำเนินการให้เป็นรูปธรรม ให้มากที่สุด การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งจะเกี่ยวกับเรื่องมรดกบ้าง เรื่องครอบครัวบ้าง ความขัดแย้งต่างๆ ในสังคมเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน หากไม่สามารถขจัดความขัดแย้งในระดับที่สามารถไกล่เกลี่ยกันได้แล้วคดีต่างๆ ก็จะนำไปสู่ศาลยุติธรรมมากขึ้น การอำนวยความสะดวกและสร้างความสามัคคีของคนตามอุดมคติของมหาดไทยก็เกิดขึ้นไม่ได้ คดีต่างๆ ที่ขึ้นสู่ศาลยุติธรรม แม้ศาลจะหาข้อยุติโดยการพิพากษาคดีที่ดีที่สุด แต่ความขัดแย้งทาง

จิตใจยังมีอยู่ จึงต้องทำการสถาปนาระบบการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งที่เป็นรูปธรรมให้ได้มากที่สุด ซึ่งในอดีตข้าราชการฝ่ายปกครองในระดับต่างๆ ได้มีการดำเนินการในด้านนี้ได้ผลค่อนข้างมาก ยิ่งความสงบสุขและสร้างความเป็นธรรมให้กับสังคมได้มาก แต่ในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมการปกครองยังประสบความสำเร็จน้อย กรมการปกครองจึงควรจะต้องหยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาดำเนินการอย่างจริงจังและให้เป็นรูปธรรม และนี่คือภารกิจสำคัญที่คนมหาดไทยจะต้องดูแลรับผิดชอบ

อนึ่งการจะทำหน้าที่ด้านอำนวยความสะดวกให้เป็นรูปธรรมให้ได้ผลดี ผู้ปฏิบัติงานจะต้องเป็นที่ศรัทธาเชื่อถือของคู่กรณีที่มีพิพาทกันด้วย ดังนั้นผู้ปกครอง ผู้ปฏิบัติงานในหน้าที่จะต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์เป็นธรรม เป็นกลาง และมีคุณธรรมและจริยธรรมที่เป็นที่ยอมรับของสังคมด้วย ในทางปฏิบัติควรยึดหลัก “ธรรมาภิบาล” เป็นแนวปฏิบัติด้วย

สำหรับการอำนวยความสะดวกนั้นยังหมายรวมถึงการให้บริการต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ จะต้องไม่เลือกปฏิบัติยึดถือหลักความเสมอหน้าและความเท่าเทียมกันในสังคม การให้บริการ (service) ต่างๆ จึงต้องทำด้วยความเป็นธรรมและเป็นกลางปราศจากอคติในการให้บริการหรือความช่วยเหลือใดๆ ด้วย การให้บริการที่ได้

ผลดีในปัจจุบันที่นิยมคือ “One stop service” คือจุดให้บริการรวมอยู่ในที่เดียวกัน สามารถให้บริการหลายๆ ด้านได้ จะเกิดความสะดวกรวดเร็ว ในการให้บริการอีกทางหนึ่งด้วย และในกรณีที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือเดือดร้อนใดๆ ก็สามารถยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ที่ศูนย์ดำรงธรรมที่กระทรวงมหาดไทยหรือที่ศาลากลางจังหวัดทุกแห่งเป็นต้น

3. การพัฒนาและการช่วยเหลือประชาชนด้านต่างๆ



การพัฒนาภายใต้แผนงานโครงการต่างๆ ทั้งของส่วนราชการต่างๆ ในระดับจังหวัดที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค หรือหน่วยงานอื่นที่มีได้อยู่ในสังกัดจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ กรณีเป็นระดับอำเภอก็สามารถทำการอำนวยความสะดวกและประสานงานให้เป็นไปตามแผนงานโครงการตามเป้าหมายให้บรรลุผลสำเร็จอย่างบูรณาการได้ ในบางกรณีมีโครงการพัฒนาในพื้นที่เดียวกันกับแผนงาน

โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ จังหวัดจะเป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงการพัฒนามิให้มีความซ้ำซ้อนกัน ถือได้ว่าเป็นบทบาทสำคัญประการหนึ่งของกระทรวงมหาดไทย ที่มีผู้นำหรือผู้บริหารสูงสุดในระดับจังหวัดและอำเภอเป็นผู้ดำเนินการประสานงานและเชื่อมโยงการทำงานให้มีการบูรณาการในขั้นตอนการปฏิบัติการจริงในภาคสนาม บทบาทอันนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถและการใช้ภาวะผู้นำ (Leadership) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งเป็นบุคลากรระดับสูงในส่วนภูมิภาคที่มหาดไทยมอบหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารการพัฒนา (Development Administration) ให้บรรลุผลได้อย่างแท้จริง นั่นเอง

สำหรับการช่วยเหลือประชาชนด้านต่างๆ ส่วนมากจะเป็นภารกิจของข้าราชการฝ่ายปกครองที่อยู่ในส่วนภูมิภาคที่เป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และในองค์กร



ปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ที่มีอยู่หลายรูปแบบในจังหวัดที่เป็นพื้นที่ของภูมิภาค ตามกฎหมาย พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และ พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และตามกฎหมายจัดตั้ง อบท. หลายฉบับ ทั้งที่เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล (ตำบล เมืองและนคร) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งตามกฎหมายเหล่านั้นผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีบทบาทเป็นผู้กำกับดูแล (supervise) และประสานงานรวมทั้งการติดตามผลอยู่แล้ว เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในพื้นที่ ซึ่งถ้าหากเกิดกรณีการปฏิบัติงานไม่โปร่งใส ไม่สอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล (Good governance) ก็สามารถใช้อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเข้าช่วยแก้ไขปัญหาได้

การทำภารกิจในด้านการพัฒนาและการช่วยเหลือประชาชนในฐานะที่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ มีหน่วยงานระดับกรม อันได้แก่ กรมการพัฒนาชุมชน กรมที่ดิน กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมการปกครองที่มีปลัดจังหวัดและนายอำเภออยู่ทั่วทุกพื้นที่ในภูมิภาคอยู่แล้วที่จะเป็นผู้ช่วยดูแลประสานงานแทนได้

4. ภารกิจในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การบริหาร การพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงมหาดไทยมีเป้าหมายเชิงนโยบายในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการแก้ไขปัญหาความยากจนมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากแผนการบริหารราชการแผ่นดินของกระทรวงฯ ในช่วง พ.ศ. 2551-2554 และในช่วง พ.ศ. 2555-2559 ที่กำลังดำเนินการอยู่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในแผนฯ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) ที่กำหนดไว้ “6 ยุทธศาสตร์” คือ

1) ยุทธศาสตร์สร้างความ เป็นธรรมทางสังคม อันประกอบด้วยแผนต่างๆ คือ

- การสร้างโอกาสเข้าถึงแหล่งทุน ทรัพยากร การประกอบอาชีพ
- ยกย่องรายได้ สร้างความมั่นคงทางสังคมให้ทุกคนในสังคม
- เสริมสร้างความสัมพันธ์ของคนในสังคมให้เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน

2) การพัฒนาคนเป็นสังคมการเรียนรู้ โดยการ

- พัฒนาคนไทยทุกกลุ่มให้มีศักยภาพ
- เสริมสร้างสภาพแวดล้อมทางครอบครัว ชุมชนและสังคมให้มั่นคง

และเอื้อต่อการพัฒนาคนสอดคล้องกับ
บริบทการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและ
สังคมในอนาคต

3) การสร้างความสมดุลและ ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน โดยตรง

- สร้างฐานภาคเกษตรให้
เข้มแข็ง
- การสร้างความสมดุล
และความมั่นคงของผลิตผลทางการเกษตรเพื่อ
เป็นอาหารและพลังงาน
- การจัดหาพลังงานให้มี
ความมั่นคงเพียงพอกับความต้องการใช้
ในประเทศ

4) การสร้างเศรษฐกิจ ฐาน ความรู้และปัจจัยแวดล้อม โดยการ

- สนับสนุนให้ประเทศไทย
เป็นศูนย์กลางการผลิตสินค้าและบริการใน
ภูมิภาคบนพื้นฐานแนวคิดสร้างสรรค์และ
การสร้างนวัตกรรม
- ต่อยอดองค์ความรู้ให้
สามารถสนับสนุนการสร้างมูลค่าในการปรับ
โครงสร้างภาคการผลิตและบริการเพื่อให้
เศรษฐกิจสร้างสรรค์ขับเคลื่อน
- พัฒนาผู้ประกอบการ
ใหม่
- สร้างเครือข่ายโครงสร้าง
พื้นฐานและโลจิสติกส์ภายในที่เชื่อมโยงใน
ภูมิภาค

5) การสร้างความเชื่อมโยง กับเศรษฐกิจในภูมิภาค โดยการ

- เตรียมพร้อมและปรับ
เข้าสู่บริบทโลกและภูมิภาคที่เปลี่ยนแปลงไป
โดยเฉพาะการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน
- เสริมสร้างรายได้เปรียบ
ด้านเศรษฐกิจจากศักยภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์
เศรษฐกิจของประเทศ

6) การจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยการ

- อนุรักษ์ และฟื้นฟู
ทรัพยากรธรรมชาติให้มีความอุดมสมบูรณ์
- ขับเคลื่อนการผลิตและ
การบริโภคของประเทศไปสู่การเป็นสังคมที่
เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
- สร้างภูมิคุ้มกันและเตรียม
ความพร้อมในการรองรับและปรับตัวต่อ
ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพ
ภูมิอากาศ

ผู้เขียนพิจารณาแผนยุทธศาสตร์ทั้ง
6 แผนของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติแผนที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) แล้ว
เห็นว่าสอดคล้องกับภารกิจของกระทรวง
มหาดไทยในหลายประการทั้งในระดับ
นโยบายของกระทรวงฯ และระดับภูมิภาค
คือ จังหวัด และอำเภอต่างๆ รวมทั้งของ
อปท. ทั่วประเทศ ผู้เขียนได้ทราบว่าขณะนี้
กระทรวงมหาดไทยกำลังอยู่ในกระบวนการ



จัดทำแผนพัฒนายุทธศาสตร์ของกระทรวงฯ อยู่พอดี (แผนยุทธศาสตร์มหาดไทย ปี พ.ศ. 2555 - 2559) จึงใคร่ขอให้ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงฯ ได้นำแผนพัฒนาฉบับที่ 11 มาศึกษาวิเคราะห์และจัดปรับแผนพัฒนาให้เข้าอยู่ในแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงมหาดไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวด้วย ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง คือการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งการเมือง การปกครอง และการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคและในระดับส่วนท้องถิ่น เพราะมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกันในหลักการคิด วิสัยทัศน์ และพันธกิจของกระทรวงมหาดไทย กับทั้งยังสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 281, 283, และมาตรา 290 ที่กำหนดให้ อบท.ทั้งหลายจะต้องมีหน้าที่ในการดูแลและพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย ให้ร่วมกับหน่วยราชการต่างๆ ในจังหวัด อำเภอ และ โดยที่กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ในการกำกับดูแลแนะนำท้องถิ่นเกี่ยวกับกิจการท้องถิ่นอยู่แล้ว จึงควรจะได้เน้นย้ำในการพัฒนาในด้านสิ่งแวดล้อมด้วยตามภารกิจหลัก 4 ประการของกระทรวงมหาดไทยดังได้กล่าวมาแล้วแต่ต้น ในทางปฏิบัติอาจจัดตั้งคณะกรรมการร่วมหลายฝ่ายมาร่วมจัดทำแผนปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ก็จะได้ประโยชน์อย่างยิ่งแก่การพัฒนาพื้นที่และประชาชน

สถานภาพของกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบันและการมองสู่อนาคต

โดยภาพรวมแล้ว พอสรุปได้ว่า กระทรวงมหาดไทยยังคงเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้กับประเทศชาติ รวมทั้งความมั่นคงปลอดภัยของประเทศและจำเป็นที่สังคมไทยจะต้องให้กำลังใจและให้การสนับสนุนบทบาทของกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการต่อไป โดยไม่ทอดทิ้ง ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยตกอยู่ในสภาพที่ไม่เสถียรในการทำหน้าที่ของตน เพราะมีปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวกับการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองทั้งในด้านการบริหารงานบุคคลของกระทรวงฯ ที่ไม่สามารถดำเนินไปตามระบบคุณธรรม (Merit system) ได้อย่างเต็มที่ เพราะการแทรกแซงในทางการเมืองและพรรคการเมืองบางพรรคที่มุ่งแต่แสวงประโยชน์ที่จะให้กับพรรคของตนมากกว่าการยึดผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะงานประจำต่างๆ ทั้ง 4 ภารกิจที่เป็นภารกิจหลักของกระทรวงฯ ที่ขาดการใส่ใจ ทบทวน และปรับปรุงแก้ไขให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง การมุ่งสนองนโยบายทางการเมืองอย่างเดียว ลืมงานหลักของกระทรวงฯ ไป ทำให้ข้าราชการมหาดไทยโดยเฉพาะข้าราชการระดับสูงๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่สามารถวางตัวให้มีความเป็นกลางในการเมืองได้



(Political neutrality) และไม่ทำให้นักบริหารเป็นนักบริหารมืออาชีพ แต่กลับผลักดันให้ข้าราชการเหล่านั้นมุ่งหวังผลประโยชน์ตอบแทนในทางส่วนตัวและในทางการเมืองในอนาคต ในทางปฏิบัติและความคาดหวังของสังคมต้องการให้ข้าราชการในระดับสูงๆ ของกระทรวงฯ มีความเป็นกลางในทางการเมือง และเป็นนักบริหารมืออาชีพที่เป็นข้าราชการพลเรือน (civil servant) ที่เปี่ยมด้วยความรู้ความสามารถและเป็นมืออาชีพที่มากด้วยประสบการณ์ปฏิบัติงานมุ่งประโยชน์ของรัฐเป็นส่วนรวมมากกว่าเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองหรือของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งและไม่ต้องการให้เข้าไปเป็นคนของพรรคใดฝ่ายใด (Take side) แต่เป็นข้าราชการผู้มีเกียรติของประเทศไทยและเป็นข้าราชการของพระเจ้าอยู่หัว มากกว่าจะเป็นคนของ “นักการเมือง” (Politician) และเป็นคนของพรรคการเมืองใดๆ

ในท้ายที่สุดผู้เขียนอยากเห็นว่าคนมหาดไทยมีความตื่นตัวหันมาสนใจบทบาทและหน้าที่ของตัวเองให้มาก สิ่งใดที่ยังอ่อนแออยู่ก็ควรริเริ่มปรับปรุงให้ก้าวหน้าทันสมัย สิ่งใดที่เป็นภัยคุกคาม เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานก็จะต้องร่วมกันพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้เข้มแข็งขึ้นทั้งในด้านการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้กับประชาชนในสังคม และในเรื่องการปฏิบัติงานเพื่อ

การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในที่ยังมีความอ่อนแอเหลืออยู่มาก เพื่อให้ประชาชนจะได้มีความอุ่นใจและหวังให้นักปกครองที่เป็นชาวมหาดไทยเป็นที่พึงของส่วนรวมและประเทศชาติได้อย่างแท้จริง ถึงเวลาแล้วที่ชาวมหาดไทยจะต้องให้กำลังใจกับตนเองและลุกขึ้นยืนหยัดต่อสู้เพื่อการดำรงอยู่ของสถาบันฝ่ายปกครองอย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรีและเพื่อความอยู่รอดปลอดภัยของประชาชนและประเทศชาติสืบต่อไปในอนาคตด้วย

เอกสารอ้างอิง

เพลิงภูผา, ไทยเสียเมืองในเหตุการณ์ ร.ศ. 112 (เมื่อมหาอำนาจยุโรปต้องการเขมือบแผ่นดินสยามในรัชสมัยพระพุทธเจ้าหลวง) กรุงเทพฯ : บางกอกบุ๊ก, 2542, หน้า 26 - 85.

ประมวล รุจนเสรี, คนมหาดไทย, โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, กรมการปกครอง, ถนนพหลโยธิน, กรุงเทพฯ 10400, มิถุนายน 2536, หน้า 9 - 18 ;

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ; มาตรา 281, 282, 290.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ในมาตรา 60/2 และ 61/3



พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง
กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 30

ข้อมูลการบรรยายสรุปกระทรวงมหาดไทย
เสนอต่อคณะกรรมการการปกครอง
วุฒิสภา เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน
2551. ณ ห้องประชุม 1. กระทรวง
มหาดไทยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ

กระทรวงมหาดไทย และภารกิจของ
ส่วนราชการในสังกัด, หน้า 2 - 3

เอกสารพิมพ์แจก “สรุป 6 ยุทธศาสตร์การ
พัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11,
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กรุงเทพฯ
พ.ศ. 2550”



การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ กับบทบาทของกระทรวงมหาดไทย

ดร.สุรพล กาญจนะจิตร Ph.D., (Cornell)¹

ระบบราชการของไทยได้มีมาควบคู่กับการก่อตั้งประเทศในสมัยกรุงสุโขทัย และได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมาจนถึงมีการเปลี่ยนแปลงทางปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขใน พ.ศ. 2475 และได้มีการปฏิรูประบบราชการตลอดมา จนเมื่อ พ.ศ. 2540 ได้มีแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540 - 2544) แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ (มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 11 พฤษภาคม 2542) ซึ่งนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายสำคัญหลายฉบับที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน การปรับปรุงองค์การภาครัฐ และการบริหารบุคลากรภาครัฐซึ่งกล่าวโดยภาพรวม คือ การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

วิวัฒนาการการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ

1. สมัยสุโขทัย ใช้ระบบครอบครัว (พ่อปกครองลูก) : ให้อิสระตามหลัก

ประชาธิปไตย ดังที่ปรากฏในศิลาจารึกว่า “ใครจักใคร่ค้าม้า ค้า ..”



2. สมัยกรุงศรีอยุธยา (พระบรมไตรโลกนาถ) : พลเมืองมากขึ้น จึงต้องมีรูปแบบการบริหารที่ชัดเจน โดยแบ่งเป็น 1) ฝ่ายทหาร (สมุหนกลาโหม) และ 2) ฝ่ายพลเรือน (สมุหนายก) นอกจากนี้ยังได้จัดแบ่งการบริหารแบบจตุสดมภ์ (เวียง วัง คลัง นา)

3. สมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปการบริหารครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่ง อันเนื่องมาจากสายพระเนตรอันยาวไกล

¹ คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม อ.ก.พ.วิสามันท์ เกี่ยวกับการพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคล คณะกรรมการพัฒนาข้าราชการพลเรือน อุดมคติของปลัดกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัด



และเพื่อรองรับการปกครองแบบนานาชาติ
ประเทศ (ป้องกันการล่าอาณานิคม) โดยมี
การปฏิรูป ดังนี้

ยกเลิกจตุสดมภ์สมุหนายก และ
สมุหกลาโหม เนื่องจากได้ทรงเสด็จประพาส
ยุโรป และจังหวัดต่างๆ ของประเทศไทย ทรง
เห็นว่า ประเทศต้องปรับตัวให้ทันอารย
ประเทศ จึงยกเลิกการบริหารแบบจตุสดมภ์
แล้วจัดตั้งเป็นกระทรวง

ส่วนกลางตั้งกระทรวง 12 กระทรวง
แต่ละกระทรวงมีเสนาบดีเป็นเจ้ากระทรวง
ต่างๆ ให้มีศักดิ์เสมอกันทั้ง 12 กระทรวง
ได้แก่

1. กระทรวงมหาดไทย ดูแลเกี่ยวกับการปกครองหัวเมือง (สมเด็จพระยา
ดำรงราชานุภาพ เป็นเสนาบดีคนแรก)
2. กระทรวงกลาโหม ดูแลเกี่ยวกับ
กิจการทหารและหัวเมืองฝ่ายใต้
3. กระทรวงการต่างประเทศ ดูแล
เกี่ยวกับเรื่องการต่างประเทศ
4. กระทรวงวัง ดูแลเกี่ยวกับพระราชวัง
5. กระทรวงนครบาล ดูแลเกี่ยวกับ
กิจการตำรวจและราชทัณฑ์
6. กระทรวงเกษตราธิการ ดูแล
เกี่ยวกับการเพาะปลูก คำขายป่าไม้ เหมืองแร่
7. กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
ดูแลเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร
งบประมาณแผ่นดิน การคลัง
8. กระทรวงยุติธรรม ดูแลเกี่ยวกับ

การศาล ชำระความทั้งแพ่งและอาญา

9. กระทรวงยุติธรรม ดูแล
จัดการเกี่ยวกับการทหาร

10. กระทรวงโยธาธิการ ดูแลเกี่ยวกับ
การก่อสร้าง ขุดคลอง ไปรษณีย์ โทรเลข
รถไฟ

11. กระทรวงธรรมการ ดูแลเกี่ยวกับ
การศึกษาและศาสนา

12. กระทรวงมุรธาธิการ ดูแลเกี่ยวกับ
พระราชลัญจกร พระราชกำหนดกฎหมาย
หนังสือราชการ

ส่วนภูมิภาค ได้ทรงจัดตั้งเขต
การปกครองรูปแบบใหม่ ดังนี้ มณฑล
เทศาภิบาล (ปัจจุบัน คือ กลุ่มจังหวัด มี 18
กลุ่ม) มีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้ปกครอง
และในแต่ละมณฑลประกอบด้วยจังหวัด
อำเภอ(ตั้งตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหาร
ราชการแผ่นดิน) ตำบล หมู่บ้าน(ตั้งตาม
พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457)
ตามลำดับ โดยประชาชนเลือกตั้งกำนัน และ
ผู้ใหญ่บ้านเอง



ส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นตนเอง โดยจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ในปี 2440 และตั้งสุขาภิบาลหัวเมืองแห่งแรก คือ ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาครเมื่อ พ.ศ. 2448 ทรงปูรากฐานการบริหารราชการแก่ราษฎร โดยไม่ทรงหวงอำนาจไว้กับตนเอง

4. แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการไทย (2540 - 2544) โดยสำนักงาน ก.พ. เพราะขณะนั้นยังไม่มีสำนักงาน ก.พ.ร.

5. การปฏิรูประบบราชการไทย พ.ศ. 2545 - ปัจจุบัน รัฐบาลสมัยนั้น เห็นว่าการบริหารงานราชการควรนำเทคนิคของภาคเอกชนมาใช้ มีการจัดสัมมนาโดยสำนักงาน ก.พ. เป็นเจ้าภาพ 3 ครั้ง และให้สำนักงาน ก.พ. ดำเนินการจัดการปฏิรูประบบราชการอันเป็นที่มาของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2545) ซึ่งเป็นพื้นฐานของการปฏิรูประบบราชการจนถึงปัจจุบันนี้

สภาพปัญหาของระบบราชการไทยก่อนปฏิรูประบบราชการ

1. ความล้มเหลวของระบบ : รวมทั้งความล่าช้าด้วย เข้าขามเย็นขาม ทำให้ประชาชนไม่ได้รับบริการที่ดี
2. ความย่อหย่อนประสิทธิภาพของระบบ : เป็นระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณธรรม การแต่งตั้งโยกย้ายขึ้นกับดุลพินิจ

มากเกินไป บางครั้งขึ้นกับผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว ไม่มีการวัดค่าผลการปฏิบัติราชการอย่างชัดเจน และไม่มีผลตอบแทนที่สมเหตุสมผล

3. ปัญหาคุณภาพของข้าราชการ : ผลจากข้อ 2 ทำให้ข้าราชการไม่ทำงาน เอาแต่ประจบนาย และไม่ชวนช่วยหาความรู้

4. การทุจริตประพฤติมิชอบ : ผลตอบแทน (เงินเดือน) ต่ำ ทำให้หาช่องทางทุจริตขาดความภูมิใจในเกียรติภูมิความเป็นข้าราชการ (ความเสื่อมของเครื่องราชฯ)

สภาพปัญหาข้างต้นเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ทำให้การบริหารราชการของไทยสมควรได้รับการปฏิรูป โดยปฏิรูป 3 ส่วนพร้อมกัน คือ

1. โครงสร้าง (องค์กร : กระทรวง ทบวง กรม) หลังปี 2545 มีองค์กรรูปแบบใหม่เกิดขึ้น เช่น องค์กรมหาชน
2. ระบบ : หลังปี 2545 มีการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวกับระบบ เช่น ใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้เปลี่ยนจากระบบ PC มาเป็นระบบประเภทตำแหน่ง เปลี่ยนระบบการเลื่อนเงินเดือน ระบบบริหารผลงาน (ตัวชี้วัด (KPI) คำรับรองการปฏิบัติราชการ) การกำหนดวิสัยทัศน์ กลยุทธ์ พันธกิจรวมทั้งการใช้ Balance Scorecard ในการบริหารราชการ
3. บุคลากร : หลังปี 2545 มีเจ้าหน้าที่รัฐรูปแบบใหม่ๆ เกิดขึ้น เช่น พนักงานราชการ



การปฏิรูประบบราชการในปี 2545 นั้น มุ่งหวังผลสัมฤทธิ์ของงาน ซึ่งแต่เดิมระบบราชการเน้นกระบวนการ (Process) ข้าราชการทุกคนจึงต้องถูกประเมินผลงาน เช่นเดียวกับภาคเอกชน

การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

เป็นแนวคิดที่ว่าภาครัฐและภาคเอกชนควรแข่งขันกัน ภาครัฐสามารถนำเทคนิคของภาคเอกชนมาปรับใช้ หรือประยุกต์ได้โดยมุ่งเน้นการบริหารจัดการ ไม่ใช่มุ่งเน้นในเรื่องปัจจัยนำเข้า (คน เงิน วัตถุ) ซึ่งหากมีการบริหารจัดการที่ดีแล้ว 3M นี้ก็จะมีค่าสำคัญน้อยลง เช่น ใช้คน เงิน วัตถุ น้อยลง อีกเทคนิคที่นำมาใช้คือการจ้างเหมาบริการภายนอก (Out Source) และ Turnkey (การที่กรมทางหลวงออกแบบถนนแล้วให้เอกชนมาประมูลก่อสร้างด้วยทุนของเอกชน ส่วนกำไรจะมีการแบ่งกันระหว่างรัฐกับเอกชน ตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในสัญญา ทำให้ภาครัฐไม่ต้องกู้เงินมาลงทุน แต่ต้องมีการบริหารจัดการ)

และการปฏิบัติงานจะต้องมีการประเมินผลงาน (มีคำรับรอง ตัวชี้วัดที่ชัดเจน) หากปฏิบัติงานได้ตรงตามตัวชี้วัด หรือมากกว่า ย่อมได้รับผลตอบแทนที่ชัดเจน (อาจเป็นเงินเดือนขึ้น หรือโบนัส) การจูงใจด้วยรางวัลการมีอิสระในการบริหารจัดการ

(มีการมอบอำนาจเป็นช่วงๆ ไม่รวมศูนย์ฯ) ดังนั้นการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่มีลักษณะ ดังนี้

1. การบริหารงานมีลักษณะไม่แตกต่างกันระหว่างภาครัฐกับเอกชน (Balance Scorecard) : 4 ด้าน 1) ประสิทธิภาพ 2) ความพึงพอใจของลูกค้า 3) ประสิทธิภาพ 4) การจัดการองค์กร) เป็นการบริหารแบบมืออาชีพ ทำได้โดยมีการอบรม สัมมนา พัฒนาบุคลากรให้เป็นมืออาชีพ (มาตรฐานที่ควรจะต้องปฏิบัติได้สำหรับบุคลากร)

2. กำหนดวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานที่ชัดเจน รวมทั้งตัวชี้วัดผลสำเร็จของงาน : ทุกงานจะมีตัวชี้วัด และเกณฑ์การให้คะแนน ถ้าได้ต่ำกว่า 3 จาก 5 ต้องปรับปรุง นอกจากนี้ต้องมีการวัดสมรรถนะที่ชัดเจนสำหรับแต่ละงานด้วย

3. ให้ความสำคัญต่อเรื่องทักษะของการบริหารจัดการ (สมรรถนะ) มากกว่าการกำหนดนโยบายมี 2 ส่วน คือ สมรรถนะหลัก และสมรรถนะของแต่ละงาน

4. เชื่อมโยงผลสำเร็จของการปฏิบัติงานเข้ากับการจัดการทรัพยากรภาครัฐ และได้มีระบบการให้รางวัลเพื่อเกิดแรงจูงใจ : การมุ่งผลสัมฤทธิ์ ซึ่งการทำให้ผลสำเร็จเกิดขึ้นได้มากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ เมื่อเกิดผลสำเร็จและผลสัมฤทธิ์แล้วสิ่งที่ตามมาคือรางวัล ซึ่งเป็นแรงจูงใจ เมื่อมี

ความตั้งใจก็จะเกิดความผูกพันและความจงรักภักดีในที่สุด

5. ปรับปรุงโครงสร้างองค์การและระบบการทำงานให้มีขนาดเล็กลงมีความคล่องตัวและอาจใช้วิธีการจ้างเหมา

- 1) โครงสร้างองค์การ
- 2) ระบบการทำงาน
- 3) การพัฒนาบุคลากร จากการศึกษพบว่าระบบ Bureaucracy มีขนาดใหญ่ และลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) มาก หากขนาดองค์การเล็กลงหรือสายการบังคับบัญชาสั้นลงจะทำให้การปฏิบัติงานเร็วขึ้น (สำหรับงานที่ไม่เกี่ยวกับความลับ หรือความมั่นคง)

6. เปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ เช่น บริษัทวังวัดเอกชน

7. ปรับเปลี่ยนวิธีการบริการให้มีความทันสมัยแบบเอกชนและให้เสริมการใช้เทคโนโลยี เช่น กรมการขนส่งทางบก กรมสรรพากร กรมพัฒนาการค้า เป็นต้น

8. เสริมสร้างวินัยทางการเงินการคลัง ความประหยัดและคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร : ความประหยัด คุ้มค่าในการดำเนินงาน (NPM สามารถนำเงินที่ประหยัดได้นั้น ขออนุมัติใช้ในการปรับปรุงหน่วยงานได้ โดยไม่ต้องส่งเงินคืนกระทรวงการคลัง)

หลักการสำคัญของ NPM

1. การปรับปรุงประสิทธิภาพ (Efficiency Drive) : ทำอย่างไรให้มี

ประสิทธิภาพมากขึ้น คุ่มค่ามากขึ้น ตรงตามวัตถุประสงค์มากขึ้น

2. การลดขนาดและกระจายอำนาจ (Downsizing and decentralization) : ขนาดองค์กรลดลง (เช่น กรมการปกครอง แต่เดิมดูแลทั้งทะเบียน ท้องถิ่น บรรเทาสาธารณภัย กรมจึงใหญ่มาก ทำให้เป็นกรมเดียว ที่รองอธิบดีเป็นซี 10 และมาจากผู้ว่าราชการจังหวัด แต่หลังปี 2545 ได้แตกออกเป็น 3 กรม แต่ก็ยังใช้สูตรเดิมที่นำผู้ว่าฯ มาเป็นรองอธิบดี (ซี 9) ซึ่งเป็นการลดตำแหน่ง ดังนั้น เจ้าตัวต้องยินยอม และต้องขอยกเว้นจาก ก.พ. ตาม ว. 29)

3. การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ

4. การให้ความสำคัญต่อการบริการประชาชน เช่น ให้ลดขั้นตอนการบริการ ประกาศขั้นตอนระยะเวลาการให้บริการ เป็นต้น

สรุปสาระสำคัญของ NPM

1. ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยปฏิบัติต่อประชาชนในลักษณะลูกค้าแทนผู้ถูกปกครอง

2. ทำงานเฉพาะที่จำเป็นโดยสร้างเครือข่ายและทำงานร่วมกับภาคเอกชนและประชาชนแบบพันธมิตร : PPP (Public Private and People)

3. มีความรับผิดชอบต่อสังคมโดยวัดผลสำเร็จของงานอย่างเป็นรูปธรรม



แนวคิด NPM ของประเทศในกลุ่มพัฒนาแล้ว

แนวทางที่จะทำให้เกิดการลดการเป็นผู้ปฏิบัติ Operator แต่เพิ่มบทบาทผู้กำกับดูแล Regulator กำกับควบคุมมากขึ้น โดยให้เอกชนเข้ามาทำงานแทนซึ่งจะทำให้ลดงบประมาณ งบประมาณบุคลากร ลดกิจกรรมสิ้นเปลือง

การนำกลไกตลาดมาใช้เพื่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างภาครัฐและเอกชน : สำหรับประเทศไทยนั้น ไม่ได้นำกลไกตลาดมาใช้ เห็นได้จากรัฐต้องคุ้มครองหรือประกันราคา เช่น ราคาขายปลีกน้ำมันดีเซล ราคาขายน้ำมันปาล์ม ซึ่งจะทำให้ภาครัฐและภาคเอกชนแข่งขันกันอย่างเป็นธรรมไม่ได้

ยุทธศาสตร์การลดบทบาทภาครัฐ โดยการเพิ่มบทบาทของเอกชน (Contracting Out) : ในต่างประเทศยังให้เอกชนเข้ามาดำเนินการเรือนจำ แต่เมืองไทยยังไม่ทำ ซึ่งปัจจุบันทำให้มีผู้ต้องขังเกินขีดความสามารถของเรือนจำในอัตราร้อยละ 40

การปฏิรูปในปี 2545 ทำให้มีกระทรวงเพิ่มขึ้นจาก 14 เป็น 20 กระทรวง (19 + 1 (สำนักนายกรัฐมนตรี)) บางกรมเปลี่ยนชื่อ แต่ตอนนี้บางกรมก็กลับมาใช้ชื่อเดิม นอกจากนี้การที่กรมป่าไม้ถูกแบ่งเป็นกรมอุทยานฯ โดยโอนงานที่เคยเป็นของกรมป่าไม้เดิมมาเป็นของกรมอุทยานฯ แต่กฎหมายเดิมยังบัญญัติว่าอำนาจ

บางอำนาจเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานป่าไม้ทำให้เจ้าหน้าที่กรมอุทยานฯ ไม่กล้าปฏิบัติงานและขณะนี้มีความคิดที่จะรวม 2 กรม กลับเป็นกรมป่าไม้ด้วย นอกจากนี้ปัจจุบันหอพักกลับไม่มีหน่วยงานใดกล้าเข้ามาควบคุม ซึ่งแต่เดิมอยู่ในความดูแลของกรมประชาสัมพันธ์ (เดิม) พอปฏิรูปกรมประชาสัมพันธ์ได้เปลี่ยนเป็นกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แต่กฎหมายหอพักกำหนดผู้ควบคุมคือประชาสัมพันธ์จังหวัด ดังนั้น พัฒนาสังคมจังหวัดจึงไม่กล้าดำเนินการใดๆ หรือกรณีร้านเกมส์ หรือตรวจ CD โป๊ ซึ่งเป็นหน้าที่ของกระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งไม่น่าจะไปด้วยกันได้ ทำให้การปฏิบัติหรือบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายไม่เป็นรูปธรรม หรือไม่อาจทำได้

การสร้างความทันสมัย โดยนำการบริหารจัดการของภาคเอกชนมาใช้รวมทั้งเทคโนโลยี : การปฏิรูปครั้งที่ผ่านมามีหน่วยงานภาครัฐซื้อคอมพิวเตอร์จำนวนมาก แต่ปัญหาที่ตามมาคือ ระบบที่จัดซื้อนั้นคนละครั้งกันทำให้ใช้งานร่วมกันไม่ได้แม้จะมีกระทรวง ICT แต่ก็ไม่สามารถดูแลได้ ตัวอย่างเช่น บัตรประชาชน สมาร์ทการ์ด

แนวคิดในการบริหารจัดการแนวใหม่กับระบบราชการไทย

1. แนวคิดเรื่องการทบทวนภารกิจ

ภาครัฐโดยการกระจายอำนาจ หรือถ่ายโอนอำนาจ : เพื่อให้ภารกิจชัดเจน และการปฏิบัติงานรวดเร็วขึ้น

1.1 การถ่ายโอนอำนาจระหว่างภาครัฐ

- การถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น : พ.ร.บ. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 (กำลังอยู่ในขั้นตอนร่าง พ.ร.บ. แก้ไข เพราะไม่สามารถถ่ายโอนภารกิจตามเป้าหมายที่ตั้งไว้)

- การจัดตั้งองค์การมหาชน

- บทบาทของหน่วยงานกลาง : เปลี่ยนจากผู้ดำเนินการเอง เมื่อถ่ายโอนอำนาจไปแล้วก็มีบทบาทใหม่เป็นการกำกับดูแล หน่วยการแพทย์ฉุกเฉิน (EMS) ออกจากกระทรวงสาธารณสุขไปเป็นองค์การมหาชน ซึ่งมีการรับโอนข้าราชการไปด้วย ได้เงินเดือนสูง ได้บำเหน็จบำนาญ (แต่นับอายุราชการต่อให้)

1.2 การถ่ายโอนหน้าที่ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน : การแปรรูปอาจมีผลดีหรือผลไม่ดีกับส่วนรวมก็ได้

2. แนวคิดเรื่องให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะลูกค้า (ประชาชนเป็นศูนย์กลาง)

2.1 การจัดโครงสร้างส่วนราชการ : ให้สอดคล้องกับการบริการประชาชน

2.2 การจัดระบบงานและเทคโนโลยีที่เหมาะสม : เพื่อให้บริการได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

2.3 การมุ่งเน้นผลลัพธ์ในการปฏิบัติงาน : วัดความพึงพอใจได้

2.4 กำลังคนในหน่วยงานภาครัฐ : ลดลง

3. แนวคิดเรื่องการทำงานเชิงกลยุทธ์ : มีการวิเคราะห์ห้วงการโดยใช้ SWOT เพื่อกำหนด วิสัยทัศน์ พันธกิจ และใช้แผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map) Balance Scorecard ในการบริหารงาน เป็นต้น

บทบาทของภาครัฐแนวใหม่ (จากแนวคิดมาสู่บทบาท)

1. พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น : ในการปฏิรูปปี 2545 รัฐบาลได้ให้หน่วยงานต่างๆ คิดเอง ซึ่งคุณภาพการบริการที่ดีขึ้นแสดงออกโดย

1.1 ทำให้สะดวกขึ้น

1.2 ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

1.3 ย่นเวลา

1.4 ไม่จำเป็นต้องไปดำเนินการเอง เช่น การเสียภาษีทาง Internet

อาจใช้การ Outsource ที่ผ่านมามองเห็นเป็นรูปธรรมมากขึ้น มีการมอบรางวัล PMQA ประชาชนชื่นชมมากขึ้น

2. ปรับบทบาทภารกิจและขนาดให้เหมาะสม : จาก 14 กระทรวง เป็น 20 กระทรวง



แยกภารกิจซึ่งอาจไม่ใช่การปรับบทบาทภารกิจและขนาดให้เหมาะสม แต่เป็นการเพิ่มปัญหาซึ่งปัจจุบันเริ่มมีแนวคิดยุบรวมกรม หรือภารกิจ เพราะกฎหมายเดิมไม่เอื้อต่อการปฏิรูป ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

3. ยกกระด้นขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงและเทียบเท่าเกณฑ์สากล : งานแต่ละชิ้นที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนจะต้องมีกำหนดเวลาที่ชัดเจน เช่น ทำบัตรประชาชน ต้องไม่เกิน 7 นาที และต้องติดป้ายบอกระยะเวลาและขั้นตอนการดำเนินการให้ประชาชนทราบ

4. ตอบสนองต่อการบริหารการปกครองในระบอบประชาธิปไตย : ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เช่น โรงพัก มีคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินการของตำรวจที่มีประชาชนเป็นกรรมการ

ผลการปฏิรูประบบราชการในช่วง พ.ศ. 2540 - 2542 สรุปได้ดังนี้

1. ประกาศใช้ พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542
2. ไม่ให้กำหนดอัตราเพิ่มข้าราชการใหม่ ตั้งแต่ปี 2541 และให้ยุบตำแหน่งที่ว่างลงเพราะเกษียณอายุไม่น้อยกว่าร้อยละ 80
3. ให้ยุบเลิกตำแหน่งลูกจ้างประจำหมวดแรงงานที่ว่างลง
4. แก้ไข พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2543 พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง

พ.ศ. 2543 และ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

5. ระเบียบการจัดตั้งอำนาจและกิ่งอำนาจใหม่

6. การจัดกลุ่มภารกิจของรัฐ ดังนี้

6.1 ภารกิจที่ข้าราชการดำเนินการ

6.2 ภารกิจที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการ

6.3 ภารกิจที่เอกชนดำเนินการ

(ถ่ายโอน 41 กิจกรรม)

6.4 ภารกิจที่จะตั้งเป็นองค์การมหาชน (5 ส่วนราชการ)

6.5 ภารกิจที่ท้องถิ่นดำเนินการ

6.6 ภารกิจที่องค์การประชาชน

ดำเนินการ

ปัจจุบันภารกิจกลับเหลื่อมกันไปมา

7. ครม. เห็นชอบการจัดตั้งส่วนราชการใหม่ ต้องไม่ทำให้ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรภาครัฐเพิ่มขึ้น (เกลี้ย)

การบริหารราชการแนวใหม่ (New Public Management) (พ.ศ. 2545 - ปัจจุบัน)

การสัมมนาการปรับโครงสร้างบทบาทการบริหารงานภาครัฐได้เริ่มครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 4-5 สิงหาคม 2544 โดยมีนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นประธานฯ ได้ให้นโยบายและแนวคิดใหม่ๆ ในการบริหารงานภาครัฐมากมาย เช่น ผู้ว่า CEO ต่อมาครั้งที่ 2 วันที่ 28 กันยายน 2544 ซึ่งสำนักงาน ก.พ. เป็นเจ้าภาพ และครั้งที่ 3 วันที่ 2 พฤศจิกายน 2544 สรุป 1) พ.ร.บ. ระเบียบ

บริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) ควรมีรูปร่างหน้าตาอย่างไร 2) พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ควรกำหนดว่ามีกรมกี่กรม กระทรวงกี่กระทรวง

ผลของการสัมมนาฯ สรุปได้ ดังนี้

1. กำหนดกรอบและโครงสร้างของกระทรวงใหม่จาก 14 กระทรวงเป็น 20 กระทรวง (รวมสำนักนายกรัฐมนตรี)
2. นำแนวคิดเรื่องผู้ว่า CEO ไปทดลองในจังหวัดน่าน 5 จังหวัด
3. ให้สำนักงานก.พ.และคณะกรรมการปรับปรุงระบบราชการ (ปรร.) ร่วมกันเสนอบทบาทใหม่ของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีและตำแหน่งอื่นๆ เช่น ผู้ช่วยรัฐมนตรี ที่ปรึกษา รัฐมนตรี ทำให้เกิดตำแหน่งใหม่ๆ คือ ผู้ช่วยรัฐมนตรี ที่ปรึกษารัฐมนตรี เหตุผลหลักๆ คือ รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐมนตรีมีได้แค่ 35 คนรวมนายกรัฐมนตรี 1 คน และต้องการตอบแทนผู้มีอุปการคุณ เมื่อก่อนผู้ช่วยรัฐมนตรีที่ปรึกษารัฐมนตรีเป็นตำแหน่งของข้าราชการประจำ แต่ต่อมาดูเหมือนจะมีอำนาจมากกว่า ปลัดกระทรวง จึงเปลี่ยนให้เป็นข้าราชการการเมือง ซึ่งต้องแสดงบัญชีทรัพย์สิน
4. ให้มีการปรับปรุงระบบงบประมาณใหม่ให้มีการเริ่มใช้ระบบคอมพิวเตอร์อนุมัติเงิน (GFMIS)
5. ให้เร่งรัดกระบวนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ดีหรือไม่ไม่รู้ เพราะตามกำหนดเดิม ในปี 2549

รัฐต้องแบ่งงบประมาณ 35% ให้แก่ อปท. เช่น โรงเรียน โรงพยาบาลโดยให้แรงจูงใจ คือ โบนัส ปัจจุบันครุอียากกลับมาเป็นข้าราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคเหมือนเดิม

6. ให้วางระบบข้าราชการและระบบค่าตอบแทนควบคู่กันไป คือ ปรับปรุงระบบข้าราชการและระบบค่าตอบแทนควบคู่กันไป ซึ่งเป็นที่มาของ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

จากผลของการสัมมนานั้น นำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากผลของการสัมมนาแล้ว ได้มีการนำผลของการสัมมนาที่กำหนดเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยเพื่อให้เกิดการปฏิรูปที่เป็นรูปธรรม

ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย มี 7 ประการ

1. การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน เช่น การประเมินผลงาน ตัวชี้วัด BSC เป็นต้น ทำให้เกิดสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อดูแลในเรื่องระบบราชการแนวใหม่เป็นหน่วยงานเดียวที่ถูกจัดตั้งโดยบัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (เหตุผลหลักๆ เพื่อได้ผู้บริหารรุ่นใหม่ที่จะเปลี่ยนแปลงการทำงาน และมีการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลอย่างรวดเร็ว (แม้นโยบายอาจไม่ถูกต้องกับหลักการกฎหมายในบางเรื่อง))
2. การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน



3. การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ (GFMIS)

4. การสร้างระบบบริหารงานบุคคล และค่าตอบแทนใหม่เกิด พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

5. การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศนวัฒนธรรม และค่านิยม : ปรับยากเพราะเป็นนามธรรม แม้จะมีประมวลจริยธรรมของข้าราชการ (Code of Ethics)

6. การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย ซื่อค่อมฯ มากขึ้น แต่ไม่ก่อประโยชน์

7. การเปิดระบบราชการให้เอกชน และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม PPP (Public Private People)

ซึ่งจากยุทธศาสตร์ข้างต้น เพื่อให้มีอำนาจในการนำไปปฏิบัติ จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 5 ฉบับ คือ

1. พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

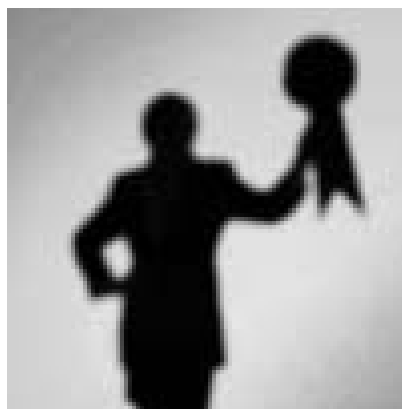
2. พ.ร.ฎ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

3. พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 (การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด)

4. พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

5. พ.ร.ฎ. ว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2550

จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2545 เป็นต้นไป ได้มีการปฏิรูประบบราชการทั้งทางด้านระบบการบริหารงาน การจัดองค์การ การบริหารทรัพยากรบุคคล โดยมีเป้าหมายที่ให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด รับบริการจากภาครัฐอย่างดีที่สุด โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ของผลงานมีระบบการประเมินผลงานทั้งในระดับองค์การ และบุคลากร และมีรางวัล



สำหรับหน่วยงาน และบุคลากรที่มีผลงานดี เพื่อเป็นแรงจูงใจ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ ยังมีปัญหาอุปสรรคและความไม่เข้าใจของผู้ปฏิบัติงานต่อการปฏิรูปดังกล่าวแต่การเตรียมบุคลากรเพื่อรองรับการบริหารงานแนวใหม่ยังไม่พร้อมถึงแม้จะมีการจัดตั้งโครงการนักบริหารการเปลี่ยนแปลง (นปร.) ของสำนักงาน ก.พ.ร. และข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง (HIPPS) ของสำนักงาน ก.พ.ก็ตามแต่ยังมีข้าราชการจำนวนมากที่ยังคุ้นเคยกับระบบเดิมจึงควรจะเร่งรัดให้มีการพัฒนาบุคลากรภาครัฐเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการบริหารงานแนวใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทบาทของกระทรวงมหาดไทยต่อการ บริหารงานภาครัฐแนวใหม่

กระทรวงมหาดไทยได้รับผลกระทบต่อ
กระแสการปฏิรูประบบราชการหลายประการ
โดยเฉพาะการกระจายอำนาจ การลดบทบาท
และขนาดของภาครัฐ และกระแสการจำกัด
บทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ดังนั้น
กระทรวงมหาดไทยจะต้องปรับปรุงบทบาท
และยุทธศาสตร์การดำเนินงานให้สอดคล้อง
กับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่หลาย
ประการดังต่อไปนี้

1. การกระจายอำนาจได้มีกระแส
ที่จะลดบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาค
หรือให้ยกเลิกไปโดยจะเพิ่มบทบาทของราชการ
บริหารส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยเฉพาะ
จะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ
แม้แต่นายอำเภอหรือแม้แต่จัดตั้งเขตปกครอง
พิเศษ ซึ่งถ้าหากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 281
บัญญัติว่าภายใต้บังคับมาตรา 1 (มาตรา
บัญญัติว่า ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักร
อันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้หมายถึง
การเป็นรัฐเดี่ยว) รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระ
แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่ง
การปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชน
ในท้องถิ่นฯ ดังนั้น ถึงแม้ว่าจะเน้นเรื่อง

การปกครองตนเองแก่ก็ต้องอยู่ภายใต้
การกำกับดูแลของรัฐ ถ้าหากจะให้เป็นที่ถกเถียง
เต็มรูปแบบประเทศที่ใช้ระบบสหพันธรัฐ ก็
จะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรานี้เสียก่อน

2. การลดขนาดของหน่วยงานภาครัฐ
และอัตราค่าจ้างของข้าราชการ จะทำให้
ข้าราชการฝ่ายปกครองมีจำนวนน้อยลงและ
ยังมีการปรับตำแหน่งระดับบริหารให้สูงขึ้น
ก็จำเป็นต้องยุบตำแหน่งระดับล่าง เช่น
ปลัดอำเภอจึงทำให้มีผู้ปฏิบัติงานน้อยลง
จึงจำเป็นต้องปรับบทบาทของผู้ว่าราชการ
จังหวัดและนายอำเภอให้เป็นผู้กำกับดูแล
(Regulator) มากกว่าเป็นผู้ปฏิบัติ ภารกิจ
บางอย่างก็ได้มีการกระจายอำนาจให้องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น บางประเภทก็อาจจะใช้
วิธีให้เอกชนไปดำเนินการ (Outsource)

3. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
ทำให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคควรปรับ
บทบาทให้มีลักษณะเป็น Partnership กับ
ประชาชนโดยเป็นองค์การให้ประชาชนหรือ
ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนรับรู้ ร่วมวางแผน
ร่วมตัดสินใจร่วมปฏิบัติการรวมทั้ง
การติดตามประเมินผลงานของภาครัฐ ซึ่งจะ
ทำให้ความรู้สึกรักของประชาชนต่อราชการ
ฝ่ายปกครองมีลักษณะเป็นเพื่อนร่วมงานกัน
ไม่ใช่เป็นผู้ปกครอง



มหาดไทย... ไร้หน้ายา... จริงหรือ?

ดร.เมฆินทร์ เมธาวิกุล



ตามหลักสากลของนานาชาติประเทศไทยส่วนใหญ่ กระทรวงมหาดไทย(MINISTRY OF INTERIOR) เป็นกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงและความสงบ

เรียบร้อยภายในประเทศ หรือเรียกว่า กระทรวงกิจการภายใน ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งราชวงศ์จักรี ได้ทรงสถาปนาไว้เมื่อร้อยยี่สิบปีก่อน กระทรวงนี้ก็ทำหน้าที่ดูแลสร้างบ้านแปลงเมืองมาโดยตลอด ดังปรากฏตามตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่และการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทยในยุคต่างๆ (ตั้งแต่ พ.ศ. 2435 ถึงปัจจุบันล่าสุดคือ พ.ศ. 2545)

พ.ศ.	อำนาจหน้าที่	การแบ่งส่วนราชการ	กฎหมายหลัก
2435-2475	เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการ. เพื่อที่จะบำรุงรักษาความสงบเรียบร้อยและให้ความเจริญในเมืองต่าง ๆ	1. กรมมหาดไทยกลาง 2. กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ 3. กรมกล่ามวัง 4. กรมสำรวจ 5. กรมปลัดบัญชี 6. กรมทะเบียน 7. กรมตำรวจภูธร 8. กรมตำรวจภูบาล 9. กรมพยาบาล 10. กรมป่าไม้ 11. กรมราชโลหกิจภูมิวิทยา	ประกาศจัดเป็นหน้าที่ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงกลาโหม(พ.ศ.2437) หมายเหตุ การแบ่งส่วนราชการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จะเป็นไปตามพระบรมราชโองการของ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

พ.ศ.	อำนาจหน้าที่	การแบ่งส่วนราชการ	กฎหมายหลัก
		12. กรมสรรพากรนอก 13. กรมสาธารณสุข 14. กรมอัยการ 15. กรมบัญชีการ กระทรวงมหาดไทย 16. กรมนคราทร	
2476	กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ในการปกครอง รักษาความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักร และบริหารการสาธารณสุข	1. กรมเลขาธิการรัฐมนตรี 2. กรมปลัด 3. กรมมหาดไทย 4. กรมสาธารณสุข 5. กรมตำรวจ 6. กรมอัยการ 7. กรมนคราทร 8. กรมราชทัณฑ์ 9. สภาการแพทย์ 10. สภาการสาธารณสุข	พ.ร.บ. จัดตั้งกระทรวงและกรม พ.ศ. 2476
2484	กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักร การปกครองท้องถิ่น และการประชาสัมพันธ์	1. สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี 2. กรมปลัดกระทรวง 3. กรมตำรวจ 4. กรมที่ดิน 5. กรมประชาสัมพันธ์ 6. กรมมหาดไทย 7. กรมโยธาเทศบาล 8. กรมราชทัณฑ์ 9. กรมสาธารณสุข 10. กรมอัยการ	พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม พ.ศ. 2484



พ.ศ.	อำนาจหน้าที่	การแบ่งส่วนราชการ	กฎหมายหลัก
2487	กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ภายในราชอาณาจักร การสาธารณูปการ การปกครองท้องที่ การประชาสัมพันธ์ และการป้องกันภัยทางอากาศ	1. สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี 2. สำนักงานปลัดกระทรวง 3. กรมตำรวจ 4. กรมที่ดิน 5. กรมประชาสัมพันธ์ 6. กรมป้องกันภัยทางอากาศ 7. กรมมหาดไทย 8. กรมโยธาเทศบาล 9. กรมราชทัณฑ์ 10. กรมอัยการ	พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม พ.ศ. 2487
2496	กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับปกครองท้องที่ บำบัดทุกข์ บำรุงสุข ป้องกันสาธารณภัย และรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	1. สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี 2. สำนักงานปลัดกระทรวง 3. กรมตำรวจ 4. กรมที่ดิน 5. กรมประชาสัมพันธ์ 6. กรมป้องกันสาธารณภัย 7. กรมมหาดไทย 8. กรมโยธาเทศบาล 9. กรมราชทัณฑ์ 10. กรมอัยการ	พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม พ.ศ. 2496
2506	กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับปกครองท้องที่ บำบัดทุกข์ บำรุงสุข ป้องกันสาธารณภัย และรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	1. สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี 2. สำนักงานปลัดกระทรวง 3. กรมการปกครอง 4. กรมการพัฒนาชุมชน 5. กรมตำรวจ 6. กรมที่ดิน 7. กรมประชาสัมพันธ์ 8. กรมโยธาเทศบาล 9. กรมราชทัณฑ์ 10. กรมอัยการ 11. สำนักผังเมือง	พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม พ.ศ. 2506

พ.ศ.	อำนาจหน้าที่	การแบ่งส่วนราชการ	กฎหมายหลัก
2515	กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับ การปกครองท้องถิ่น บำบัดทุกข์ บำรุงสุข การพัฒนาชนบท และชุมชน การส่งเสริมการศึกษา และการประกอบอาชีพ การส่งเสริมและคุ้มครอง การใช้แรงงาน การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันสาธารณภัย การผังเมือง การโยธา และการราชทัณฑ์	1. สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี 2. สำนักงานปลัดกระทรวง 3. กรมการปกครอง 4. กรมการพัฒนาชุมชน 5. กรมตำรวจ 6. กรมที่ดิน 7. กรมประชาสงเคราะห์ 8. กรมโยธาเทศบาล 9. กรมราชทัณฑ์ 10. กรมแรงงาน 11. กรมอัยการ 12. สำนักผังเมือง 13. สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท	ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ลงวันที่ 19 กันยายน 2515
2534	กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การส่งเสริมและพัฒนาการเมือง การปกครอง การปกครองท้องถิ่น การทะเบียนราษฎร การส่งเสริมการศึกษาและการประกอบอาชีพ การพัฒนาชุมชน การรักษาความมั่นคงภายใน การป้องกันสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การที่ดิน การประชาสงเคราะห์ การสาธารณสุข โภค และสาธารณสุข การโยธา การราชทัณฑ์ การแรงงาน การผังเมือง การประกันสังคม และการพัฒนาชนบท	1. สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี 2. สำนักงานปลัดกระทรวง 3. กรมการปกครอง 4. กรมการพัฒนาชุมชน 5. กรมตำรวจ 6. กรมที่ดิน 7. กรมประชาสงเคราะห์ 8. กรมโยธาเทศบาล 9. กรมราชทัณฑ์ 10. กรมแรงงาน 11. สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย 12. สำนักผังเมือง 13. สำนักงานประกันสังคม 14. สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท	พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม พ.ศ. 2534



พ.ศ.	อำนาจหน้าที่	การแบ่งส่วนราชการ	กฎหมายหลัก
2545	กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวกของสังคม การส่งเสริมและพัฒนา การเมือง การปกครอง การพัฒนา การบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องถิ่น การส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นและการพัฒนา ชุมชน การทะเบียนราษฎร ความมั่นคง ภายใน กิจการสาธารณภัย และการพัฒนาเมือง และราชการอื่นตามที่ กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ ของกระทรวงมหาดไทย หรือส่วน ราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย	1. สำนักงานเลขาธิการ รัฐมนตรี 2. สำนักงานปลัดกระทรวง 3. กรมการปกครอง 4. กรมการพัฒนาชุมชน 5. กรมที่ดิน 6. กรมป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย 7. กรมโยธาธิการและ ผังเมือง 8. กรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น	พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

จะเห็นว่า นับวัน นับปี กระทรวงมหาดไทย ถูกลดบทบาท ให้ปฏิบัติหน้าที่น้อยลงๆ ด้วยสาเหตุหลายประการ คือ

ผู้กำหนดนโยบายชาติ เห็นว่า

1. ควรปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยให้เข้ากับสถานการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป โดยอาจจะเอาแบบอย่างมาจากต่างประเทศ

2. ก่อกำเนิด กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ที่เห็นว่าน่าจะแยกอำนาจหน้าที่ออกไปจากกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นไปตามหลักการสากล

3. เกิดจากผลทางการเมืองที่ต้องการจะตั้งหน่วยงานเพื่อเสริมอำนาจทางการเมืองของตน ของพรรคตน หรือต้องการจะแบ่งแยก

อำนาจออกไปเป็นอิสระโดยมิให้อยู่ในสายงานกำกับกระทรวงมหาดไทย จึงพยายามผลักดันให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองและหรือผลักดันทางรัฐสภา หรือออกเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือออกเป็นประกาศ/คำสั่งของหัวหน้าผู้ยึดอำนาจการปกครองในสมัยนั้นๆ หรือพยายามบั่นทอนอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยโดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เสนอต่อรัฐบาลให้โอนอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยไปให้หน่วยงานที่โดยหลักแล้วไม่น่าจะทำหน้าที่ที่แบ่งแยกออกจากกระทรวงมหาดไทยไปให้หน่วยงานเป้าหมายต่างๆ ที่ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือตามหลักการสากลแล้ว ไม่น่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวแต่ประการใด

4. เกิดจาก“คนมหาดไทย” ซึ่งได้แก่นักการเมืองที่เข้ามาดูแลกระทรวงมหาดไทย และข้าราชการประจำที่มีตำแหน่งสูงในกระทรวงมหาดไทย ที่ไม่มีความเข้าใจหรือศึกษาประวัติศาสตร์ และธรรมเนียมการปกครองเกี่ยวกับอำนาจ ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย จึงบริหาร กำหนดนโยบาย มีวิสัยทัศน์ ตลอดจนการกำกับการปฏิบัติราชการของกระทรวงมหาดไทย เป็นไปอย่างผิดพลาดบกพร่อง ไม่ครบถ้วน ทำให้ดูเหมือนว่าหากภารกิจใดของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงไม่สามารถดำเนินการได้ เกิดความเสียหายเดือดร้อนแก่ประชาชนก็จะถูกโจมตีตำหนิจากหน่วยงานอื่นๆ (อันประกอบด้วยหน่วยงานอื่นๆ ที่เห็นว่าหากเอาภาระหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยแต่เดิมไปเสริมหน่วยงานของตนก็จะมีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ บุคลากร งบประมาณ ฯลฯ มากขึ้น เป็นการขยายหน่วยงานของตนออกไปโดยปริยาย) รวมทั้งองค์กรเอกชน (ซึ่งส่วนใหญ่ มักจะพยายามเอารูปแบบจากต่างประเทศ หรือสร้างโครงสร้าง วิธีการทำงาน หรือกำหนดวิสัยทัศน์หรือจุดมุ่งหมายคล้ายต่างประเทศ) พยายามสลายตัวอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย เอาไปให้หน่วยงานอื่นหรือองค์กรของรัฐหรือเอกชน เป็นอิสระโดยมีแนวความคิดฝังแน่นว่า“กระทรวงมหาดไทย” เป็นกระทรวงที่มีอำนาจมาก เป็นกระทรวง

มาเพีย ต้องพยายามลดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยลงให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

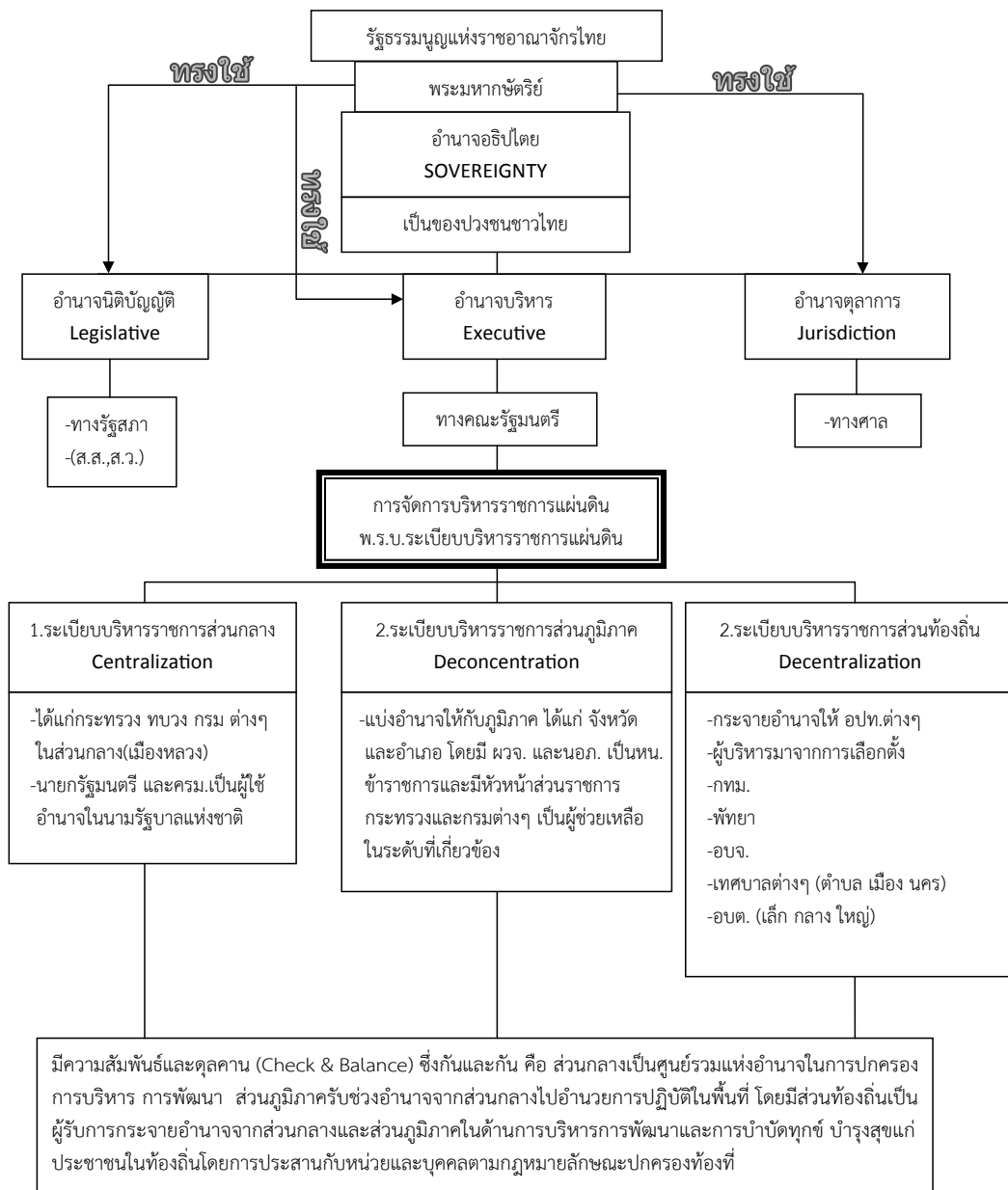
แนวความคิดฝังแน่นเหล่านี้ได้ลุกลามไปยังบรรดานักวิชาการที่เพียงสัมผัสกระทรวงมหาดไทยอย่างผิวเผินก็มีแนวคิดว่ากระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงไดโนเสาร์ เต่าพันปี เป็นกระทรวงที่มีอำนาจมากเกี่ยวข้องกับประชาชนตั้งแต่ก่อนเกิดจนหลังตาย ดังนั้นเมื่อนักวิชาการเหล่านี้ได้มีโอกาสเข้าไปมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ก็ต้องพยายามยกทฤษฎีต่างประเทศรูปแบบจากต่างประเทศ มาเสนอกฎหมาย เสนอแนะนโยบาย ให้ลดภาระหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยไปให้หน่วยงานอื่นหรือตั้งเป็นองค์กรอิสระ ซึ่งปรากฏแล้วว่าหน่วยงานหรือภารกิจที่โอนไปจากกระทรวงมหาดไทยมิได้แสดงให้เห็นว่าเป็นผลดีต่อชาติบ้านเมืองและประชาชนมากกว่าตอนอยู่กับกระทรวงมหาดไทยมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดแต่ประการใด เมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายทางธุรการเกี่ยวกับหน่วยงานใหม่ ค่าใช้จ่ายสำหรับบุคลากร เครื่องมือ เครื่องใช้ ฯลฯ ที่เพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อน ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมทั้งความยุ่งยากสับสนขึ้นอย่างมากมาย การขยายเขตอำนาจหน้าที่เกิดความสับสนอลหม่านไม่เป็นไปตามเขตการปกครองตามลักษณะท้องที่ อันได้แก่



“บ้าน” “ชุมชน” “หมู่บ้าน” “ตำบล” “อำเภอ” “จังหวัด” สำหรับ “ภาค” “เขต” “กลุ่มจังหวัด” ก็เป็นลักษณะของการผนึกรวมเขตท้องที่(ภายใต้เขต จังหวัด) เป็นกลุ่มที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน หรือเหมือนกัน หรือคล้ายกันสำหรับเป็นกลุ่มภารกิจภาพรวม แต่จะต้องเป็นลักษณะในด้านวิชาการ

เทคโนโลยี หรืออื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวกับภาพรวม การปกครอง การบริหาร เท่านั้น

การปกครอง การบริหาร ของประเทศ นั้น ต้องอยู่ภายใต้บริบทของ “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” และ “กฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน” โดยสรุป ดังนี้



ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ (กำหนด
กติกาปกครองประเทศ) กฎหมายบริหาร
ราชการแผ่นดิน (กำหนดกติกาการบริหาร
ราชการแผ่นดิน ซึ่งมีการบริหารราชการ
ส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค
และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น) มีผล
เกี่ยวกับกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง
กรมกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่กฎหมาย
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนด
อำนาจหน้าที่ภารกิจของกระทรวง ทบวง
กรมต่างๆ ไว้เป็นหลักอย่างชัดเจนแล้ว
จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ
หลักของกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่เดิมและ
ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาเป็นลำดับ
จนปัจจุบันเกิดการคลาดเคลื่อนผิดเพี้ยน ใน
หลักการของกระทรวงมหาดไทย (MINISTRY
OF INTERIOR) หรือ กระทรวงรักษาความมั่นคง
ภายในประเทศ ไปเป็นอย่างมาก ทั้งใน
ภารกิจในฐานะการบริหารราชการส่วนกลาง
ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น คือ

การบริหารราชการส่วนกลาง กระทรวง
มหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัด
ทุกข์ บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อย
ของประชาชน การอำนวยความสะดวก
ของสังคม การส่งเสริมและพัฒนากิจการ
การปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการ
ส่วนภูมิภาค การปกครองท้องที่ การส่งเสริม
การปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน การ
ทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการ
สาธารณภัย และการพัฒนาเมืองและ

ราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็น
อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือ
ส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย (ซึ่ง
อำนาจ ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ
เหล่านี้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง
ทบวง กรม พ.ศ. 2545 อันเป็นฉบับล่าสุด)

เมื่อพิจารณาจากตารางเปรียบเทียบ
อำนาจหน้าที่และการแบ่งส่วนราชการ
ของกระทรวงมหาดไทยในยุคต่างๆ ข้างต้น
จะเห็นได้ชัดเจนว่าอำนาจหน้าที่และ
ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย
ถูกลิดรอนตัดทอนลงตามลำดับตามที่ได้
กล่าวถึงเหตุผลไว้แล้ว สรุป คือ

1. ด้านอำนาจหน้าที่ ตาม พ.ร.บ.
ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534
มีการระบุถึงอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการ
บำบัดทุกข์ บำรุงสุข การส่งเสริมและพัฒนา
การเมืองการปกครอง การปกครองท้องที่
การปกครองท้องถิ่น การทะเบียนราษฎร
การส่งเสริมการศึกษาและการประกอบอาชีพ
การพัฒนาชุมชนการรักษาความมั่นคงภายใน
การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยการรักษา
ความสงบเรียบร้อยของประชาชน การที่ดิน
การประชาสงเคราะห์ การสาธารณูปโภค
สาธารณูปการ การโยธา การราชทัณฑ์
การแรงงาน การผังเมือง และการพัฒนา
ชนบท (ซึ่งหากดูตามภารกิจหน้าที่และ
ความรับผิดชอบของกระทรวงรักษาความมั่นคง
ภายในแล้ว อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ก็จะตรง
กับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ก่อตั้ง



กระทรวงนี้แต่เดิมมา และกระทรวงนี้ ก็ย่อมมีความเชี่ยวชาญในภารกิจเหล่านี้เป็นอย่างดี การบริหารราชการเป็นไปอย่างราบรื่นมาโดยตลอด นักการเมืองหรือนักบริหารที่เข้ามาเป็นรัฐมนตรีกระทรวงนี้จะต้องมีการเลือกเฟ้นผู้ที่มีทั้งทักษะ อำนาจ บารมี ฯลฯ มากเป็นพิเศษ เพราะจะต้องดูแลประชาชนตั้งแต่ก่อนเกิดจนหลังตายดังที่กล่าวมาแล้ว) ข้าราชการประจำของกระทรวงมหาดไทย ในกาลก่อนมีผู้ที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารบ้านเมือง บริหารท้องที่ ท้องถิ่น และวิถีชีวิตของประชาชนเป็นอย่างดี เกี่ยวข้องกับกฎหมายระเบียบข้อบังคับในด้านการเมือง การปกครอง การบริหาร เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา ฯลฯ ในท้องที่ท้องถิ่นเป็นอย่างดี ซึ่งเรียกว่า “ประสบการณ์สะสม” กว่าจะได้มีการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง แต่ละตำแหน่งต้องผ่านประสบการณ์การทำงานตั้งแต่กับราษฎรซึ่งเป็นรากหญ้าของแผ่นดิน ตามหัวเมืองต่างๆ จนได้เข้ามาเป็นนักปกครอง นักบริหารจากส่วนภูมิภาคจนถึงระดับส่วนกลาง ถึงกอง กรม กระทรวง ย่อมมีความเชี่ยวชาญในสภาพภูมิประเทศเหตุการณ์เป็นอย่างดี แต่น่าเสียดายที่กาลต่อมามีการตัดทอนอำนาจหน้าที่กระทรวงมหาดไทยให้ลดความสำคัญลง จนถึงปัจจุบันมีภาระหน้าที่ตามที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ. ปรับปรุงฯ ปี 2545 และได้ถ่ายโอนงาน ภารกิจ ไปให้หน่วยงานอื่น ซึ่งหากเทียบชั้นความสามารถและประสบการณ์แล้ว ผู้เขียนเห็นได้ว่าไม่เป็น

รูปธรรมจะบริหารได้ดีเหมือนตอนสังกัดกระทรวงมหาดไทยบางหน่วยกับมีผลสัมฤทธิ์ไปในทางกลับกันด้วยซ้ำไป

2. ด้านโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการตาม พ.ร.บ. ปรับปรุงฯ ปี 2534 มีส่วนราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ถึง 14 หน่วย แต่ปัจจุบันเหลือเพียง 8 หน่วยเท่านั้น ที่ต้องมีอันถูกตัดโอนไปเป็นหน่วยงานอิสระ หรือไปสังกัดกระทรวงอื่นๆ หรือจัดตั้งเป็นกระทรวงใหม่โดยฉกฉวยใช้อำนาจของคณะปฏิวัติหรือรัฐประหารหรือเมื่อคนมหาดไทยโดนมรสุมหรืออ่อนล้า ก็จะถูกโอกาสออกกฎหมาย หรือพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งหน่วยงานแยกออกไปจากกระทรวงมหาดไทย ทั้งๆ ที่การจัดตั้งหน่วยงานนั้นอาจจะขัดต่อกฎหมายหรือจารีตประเพณี และธรรมเนียมการปกครอง หน่วยงานสำคัญที่แยกออกไปจากกระทรวงมหาดไทย จนแทบจะเรียกไม่ได้อย่างเต็มปากว่าเป็น “กระทรวงบำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ได้แก่ “ตำรวจ” “อัยการ” “ประชาสัมพันธ์” “ราชทัณฑ์” “แรงงาน” และที่พยายามจะแยกร่างของการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นชิ้นเล็กชิ้นน้อยเพื่อผลการ “แย่งการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (โดยอาศัยการอ้างการกระจายอำนาจมาแอบแฝง) ทั้งๆ ที่ทราบดีว่า “ท้องถิ่น” สำหรับ “รัฐประเศไทย” ไม่มีทางที่จะให้เป็นอิสระอย่างเต็มที่ได้ และความพยายามแยกร่างของการบริหารท้องถิ่นออกไปสังกัดหน่วยอื่นที่มีใช้



กระทรวงมหาดไทย (ซึ่งปรากฏอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่กล่าวมาแล้ว) ในทัศนะของผู้มีประสบการณ์ทางการเมืองการปกครอง การบริหารแล้วดูเหมือนจะเป็นการตีความในเจตนารมณ์ **นอกกรอบ** ของกฎหมายการบริหารประเทศแม้จะเอาใจใส่ตามหลักบริหารสมัยใหม่ให้ **คิดนอกกรอบ** ก็ตามแต่การบริหารราชการแผ่นดินน่าจะให้อยู่ **ในกรอบ** ของกฎหมาย และเจตนารมณ์ของกฎหมาย มิฉะนั้นระบอบการปกครองประเทศ ก็อาจแปรเปลี่ยนไปในทางที่ไม่พึงประสงค์ก็ได้

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าภาพตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) พ.ร.บ. ลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 ประกอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ออกโดยกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ที่ระบุอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ กล่าวคือ

1. กฎหมายระบุให้การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้มีจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แล้วแต่กรณี เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา ทั้งนี้ โดยให้รวมบ้าน ชุมชนหลายๆ

พื้นที่เป็นเขต “หมู่บ้าน” รวม “หมู่บ้าน” หลายๆ หมู่บ้านเป็น “ตำบล” รวม “ตำบล” หลายๆ ตำบลเป็น “อำเภอ” รวม “อำเภอ” หลายอำเภอ เป็น “จังหวัด” ซึ่งถือเป็นเขตปกครองท้องที่เต็มพื้นที่ทั้งประเทศ

2. ในระดับจังหวัด ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐบาล ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการ **ฝ่ายบริหาร** ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอและจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการรองผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทย

ในจังหวัดหนึ่ง นอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัดดังกล่าวให้มีปลัดจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่งมาประจำ



ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหาร ส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ในจังหวัดนั้น

ในระดับอำเภอ ให้มีนายอำเภอ เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบการบริหารราชการของอำเภอ มีปลัดอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้น ในอำเภอนั้น และให้นายอำเภอ สังกัดกระทรวงมหาดไทย

โดยกฎหมายและธรรมเนียมการปกครอง การบริหารของไทยแต่ช้านานนี้เอง ทำให้ กระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ ดูเหมือนจะพยายามดิ้นรนให้พ้นจาก “การบริหาร ราชการส่วนภูมิภาค” โดยยกร่างกฎหมาย ระเบียบที่หลีกเลี่ยงการบังคับบัญชาจากผู้ว่า- ราชการจังหวัด และนายอำเภอตลอดจน ละเลยกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีกระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าภาพโดยได้ มีการเปลี่ยนแปลงหรือแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลง ไปจากเดิม ส่งผลกระทบถึงเอกภาพใน การบังคับบัญชาและประสิทธิภาพใน การบริหารงานของผู้ดำรงตำแหน่งทั้งสอง ดังกล่าว

ในระดับจังหวัดมีการเปลี่ยนแปลงที่ ชัดเจน เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2546 มีการออกกฎหมาย ยกเว้น จำกัดหรือตัดทอนอำนาจหน้าที่ของ ผู้ว่าราชการจังหวัดในการบังคับบัญชา ข้าราชการครูในเขตจังหวัด และในพ.ศ. 2547 ได้มี พ.ร.บ. ตำรวจแห่งชาติที่ระบุให้แยก ข้าราชการตำรวจในจังหวัดออกไปอีกด้วย การละเลยไม่พูดถึงเขตการปกครอง ซึ่งเป็นกรอบสำคัญในการแสดงถึงลักษณะทาง กายภาพของประเทศโดยรวม เช่น เวลาแจ้ง ถึงเขตอำนาจของหน่วยงานมักจะไม่ใช่ระบุชื่อ “ตำบล” “อำเภอ” “จังหวัด” เป็นต้น แล้ว สถาปนาหน่วยงานของตนเป็น “ส่วนกลาง” ที่ไปตั้งอยู่ในภูมิภาค (จังหวัด,อำเภอ)

แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงจะปรากฏให้ เห็นในส่วนราชการสังกัดกระทรวงการคลัง ที่มีข้าราชการส่วนภูมิภาคสังกัดจังหวัดหรือ อำเภอ ได้แก่ สรรพากร สรรพสามิต ธนารักษ์ ซึ่งได้เปลี่ยนชื่อหน่วยงานจาก “จังหวัด” “เป็นเขตพื้นที่” เช่น สรรพากรเขตพื้นที่ (ระบุชื่อจังหวัดหรืออำเภอ) เป็นต้น ลักษณะ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะเป็นราชการ บริหารส่วนกลางที่ตั้งสำนักงานอยู่ในเขต จังหวัดหรืออำเภอนั้นๆ

สำหรับในระดับอำเภอได้มีการยุบเลิก หรือถอนส่วนราชการระดับอำเภอไปตั้งอยู่ที่ สำนักงานในจังหวัด เช่น ที่ดินอำเภอ เกษตร อำเภอ ประมงอำเภอ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่ง การเปลี่ยนแปลงลักษณะนี้ มิได้คำนึงถึง

ผลกระทบต่อค่าบริการประชาชนในเขตอำเภอที่ต้องใช้เวลาเดินทางติดต่อและไม่สามารถแก้ไขปัญหบางประการได้อย่างทันเหตุการณ์ ยิ่งกว่านั้นยังมีความพยายามจะขยายสถานที่และเขตอำนาจของหน่วยงานราชการต่างๆ ออกจากไปจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคมากขึ้น แล้วขึ้นตรงกับกระทรวง ทบวง กรมของตนจากส่วนกลางและที่เลวร้ายที่สุดก็คือ แบ่งภาคไปตั้งเป็น “ภาค” “เขต” ส่วน “ย่อย” ของ “ภาคเขต” ออกไปจากจังหวัด อำเภอ ก็ยังทำให้ประชาชนมีความสับสนและไม่ได้รับความสะดวกมากขึ้น

นอกจากนี้นักวิชาการ และองค์กรเอกชนพยายามจัดตั้งหน่วยงาน แยกประชาชนออกไปจากท้องที่เป็นเสี่ยงๆ เช่น เป็น “ชุมชน” “องค์กรชุมชน” “กลุ่มเครือข่ายต่างๆ” ที่บางครั้งมีแนวความคิดแอบแฝงที่จะออกไปจากอำนาจรัฐอำนาจของกฎหมายและอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม บางครั้งมีการผลักดันเป็นกฎหมายเสมือนกับเป็น “องค์กร” ที่มีได้อยู่ในอำนาจรัฐ และอำนาจเขตปกครองตามกฎหมาย

ในความหมายของทุกองคาพยพที่บั่นทอนภารกิจ อำนาจหน้าที่โครงสร้าง ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยในภูมิภาค เพื่อหวังขยายอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของตนให้เป็นอิสระ ดึงอำนาจจากส่วนภูมิภาคมาไว้ส่วนกลาง (คือไม่ยอมแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาคตามหลักการบริหาร

ราชการส่วนภูมิภาคนั่นเอง) ซึ่งความพยายามเหล่านั้นดูเหมือนจะบรรลุลผล เพราะผู้มีอำนาจในการพิจารณาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงปฏิรูปอาจจะมุ่งคิด “นอกกรอบ” มากไปโดยมิได้คำนึงถึง “หลักการ” เท่าที่ควรจะเป็น เข้าคำกล่าวที่ว่า “คนคิดไม่ได้ทำ คนทำไม่ได้คิด”

ในความสับสน อลหม่านถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ซ้ำซ้อน เหลื่อมล้ำ และมีหลายหน่วยงานที่แย่งกันดำเนินการในงานที่ตนชอบและมีผลประโยชน์ แต่งานที่หมิ่นเหม่ต่อการที่จะเกิดผลร้ายตามมาก็จะปิดความรับผิดชอบ

โดยเหตุนี้เองในยุคหนึ่ง (แม้ในปัจจุบันก็ยังมีผลอยู่แต่กำลังถูกละเลยไป) ดังมีการปรับสภาพการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็น “การบริหารราชการแบบบูรณาการ” หรือที่เรียกว่า ผู้ว่า ซี อี โอ โดยมีหลักการสำคัญให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่บริหารราชการของจังหวัด (Chief executive officer : CEO) โดยบังคับให้ส่วนราชการส่วนกลางมอบอำนาจเต็มให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค

โดยมีหลักการ คือ การที่รัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีสั่งการให้มีทุกหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจมอบอำนาจด้านการสั่งการการอนุญาต การอนุมัติ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถวินิจฉัยสั่งการ



ทำงานได้ในลักษณะครบวงจรทันต่อเหตุการณ์ สามารถใช้ดุลยพินิจตัดสินใจในลักษณะที่เอื้อต่อการบริหารเชิงกลยุทธ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างมีประสิทธิภาพ ด้านการบริหารงบประมาณให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบูรณาการงบประมาณให้สามารถแก้ไขปัญหาในระดับจังหวัดได้ การนำเทคโนโลยีการบริหารงานมาใช้อย่างเต็มที่โดยเฉพาะในเรื่องระบบฐานข้อมูล สนับสนุนการพัฒนาประสิทธิภาพของการทำงานของหน่วยงานฝ่ายช่วยอำนวยการของผู้ว่าราชการจังหวัด ได้แก่ รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานและทีมงาน และให้มีการสร้างระบบติดตาม ประเมินผล และรายงาน ระบบนี้พบว่าการบริหารงานจังหวัดแบบผู้ว่า CEO ได้ผลในลักษณะ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ภาวะผู้นำบูรณาการระดมสรรพกำลัง และทรัพยากรในการแก้ปัญหาตามนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ได้ดี ความร่วมมือของส่วนราชการเริ่มมีมากขึ้นโดยเฉพาะในส่วนกลาง เรื่องการมอบอำนาจบุคลากร งบประมาณ การอนุญาต การอนุมัติ ส่วนภูมิภาคก็ได้ร่วมมือการทำงานมากขึ้น และได้เสนอให้มีการซักซ้อมนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ขจัดเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรค เช่น การยืมหวงอำนาจจากส่วนกลาง จัดทีมงานที่ดี ระบบฐานข้อมูลสารสนเทศจะต้องมีประสิทธิภาพ ต้องมีการกำกับ ดูแล ตรวจสอบติดตาม

ประเมินผลการปฏิบัติการอย่างมีคุณภาพ และสม่ำเสมอ

ส่งผลถึงนายอำเภอก็ต้องใช้วิธีการของผู้ว่า CEO ปฏิบัติในระดับอำเภอด้วย

ในขณะที่งานของจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ ผู้ว่า CEO กำลังไปได้ด้วยดี ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญคือ มีการรัฐประหาร ทำให้ความต่อเนื่องอย่างเข้มข้นในเรื่อง ผู้ว่า CEO ก็จางลง เป็นแรงกระตุ้นให้ส่วนราชการที่อยากจะเป็นส่วนกลางที่ตั้ง ณ จังหวัด เลี่ยงกฎหมาย และกฎเกณฑ์เกี่ยวกับภูมิภาคเร่งดำเนินการเพื่อผลักดันในการดึงอำนาจสู่ส่วนกลางมากขึ้นเป็นทัพบทวิทั้งที่โดยสภาพภูมิประเทศเหตุการณ์อำนาจหน้าที่ ไม่เอื้ออำนวยต่อการเป็นส่วนกลางก็ตั้งต้นกำหนดให้เป็นส่วนกลางไปตั้งที่จังหวัด

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อฝ่ายที่คิดจะสลายงานของกระทรวงมหาดไทยโดยมีอคติว่า “กระทรวงมหาดไทย เป็นกระทรวงมาเฟีย” หวงอำนาจ เป็นพวกศักดินา และมีความเจ็บแค้นชิงชังเป็นการส่วนตัว และเป็นกลุ่มองค์กรเอกชนระคนนักวิชาการฝ่ายรุนแรงได้ไปเป็นผู้บริหารประเทศด้วยอำนาจพิเศษ ก็พยายามผลักดันกฎหมายที่เข้ามามีอำนาจหน้าที่และบทบาททับซ้อนกับกระทรวงมหาดไทย โดยมองข้ามกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ผู้นำในการปกครองท้องถิ่นเช่นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มองลักษณะ”หมู่บ้าน” “ตำบล” “อำเภอ”

“จังหวัด” แยกไปตั้งเป็น “ชุมชน” “สมัชชา” เป็นองค์กรหลือมล้าภารกิจขององค์กร ตามลักษณะปกครองท้องที่และไม่ยอมรับ “ท้องที่” “เขตการจัดระเบียบการปกครอง บ้านเมือง” ทั้งๆ ที่อาจจะก่อให้เกิดความแตกแยก ขึ้นในบ้านเมืองในอนาคตได้

ปัจจุบัน ราชการส่วนภูมิภาค ภายใต้ การกำกับของกระทรวงมหาดไทย นับวัน ก็ยิ่งลดความสำคัญลง จนมีแนวคิดพิสดาร ไปอีกว่าจะยุบเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งหากการเป็นไปถึงขั้นนั้น นึกภาพไม่ออก จริงๆ ว่าบ้านเมืองจะเป็นอย่างไร คงต้อง ยกเลิกกฎหมาย หลายร้อยฉบับ เลิก ส่วนราชการที่เป็นภูมิภาคทั้งหมด เจตนารมณ์ ของกฎหมายและพระราชปณิธานของ ด้นเกล้ารัชกาลที่ 5 ซึ่งทรงสถาปนารูปแบบ การปกครองของไทยที่มีมาช้านานต้องยุติลง กระนั้นหรือ ซึ่งเราคนไทย คนมหาดไทย คงจะยอมไม่ได้

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อัน ได้แก่ รูปแบบทั่วไป คือ องค์การบริหารส่วน จังหวัด เทศบาล (นคร/เมือง/ตำบล) องค์การบริหารส่วนตำบล (ขนาดเล็ก/ขนาดกลาง/ ขนาดใหญ่) และรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งปรากฏ ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายจัดตั้ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ กฎหมาย กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว กระทรวง มหาดไทย เป็นเจ้าภาพในการกำกับดูแล และช่วยเหลือสนับสนุนให้การปกครอง ท้องถิ่นเป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ

กรณีเป็นเช่นเดียวกัน กระทรวงมหาดไทย ถูกลดรอนอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับท้องถิ่น ทั้งในระดับส่วนกลาง ที่ถูกหน่วยนโยบาย พยายามแย่งการปกครองท้องถิ่นเป็น ขึ้นเล็กขึ้นน้อยดังกล่าวนำมาแล้ว โดยให้หน่วย กำหนดนโยบายการบริหารการกำกับดูแล ท้องถิ่น การเพิ่มอำนาจท้องถิ่น การกระจาย อำนาจไปให้ท้องถิ่นไปสังกัดหน่วยงานที่ ไม่ใช่กระทรวงมหาดไทยทั้งๆ ที่แต่เดิมมา กระทรวงมหาดไทยจะเป็นเจ้าภาพกำหนด นโยบายดังกล่าว เนื่องจากตามเจตนารมณ์ ของกฎหมายและความเชี่ยวชาญกับ ประสบการณ์ของกระทรวงที่มีหน้าที่และ ความรับผิดชอบโดยตรงมาก่อน โดยหน่วยที่ พยายามแย่งให้ความสัมพันธ์ระหว่าง กระทรวงที่เป็นแม่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ห่างจากลูกคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพยายามติดตามให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเป็นอิสระมากขึ้นจนทำให้ท้องถิ่น ไม่เห็นความสำคัญของกระทรวงแม่เลย ถึง ขนาดจะให้ป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ เป็นอิสระเหมือนกรุงเทพมหานครในจังหวัด ต่างๆ โดยไม่คำนึงถึงรูปแบบการปกครอง ของประเทศ และความเป็นไปได้ของความเป็น ประเทศไทยซึ่งเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่ง



อันเดียวจะแบ่งแยกมิได้ โดยลำพังใจว่าเป็นแนวความคิดโบราณที่ติดยึดอยู่กับ “กรอบ” รูปแบบการปกครองประเทศที่มีมาช้านาน นอกจากนี้องค์กรเอกชนบางหน่วยก็ถือโอกาสในเรื่องแนวคิดการกระจายอำนาจสุดโต่งสวมรอยเข้าประกบ ผนึกกำลังและแนวคิดให้ท้องถิ่นเป็นอิสระอย่างเต็มที่ เพราะหากเป็นอิสระอย่างเต็มที่แล้วจะก่อให้เกิดการสมประโยชน์กับ “นักการเมือง/พรรคการเมือง” “หน่วยราชการ/หน่วยงานที่มีความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นเพียงผิวเผินและคิดว่าหน่วยงานของตนจะได้ประโยชน์” และผู้บริหารท้องถิ่นและเอกชนที่คาดว่าตนจะได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ปราศจากผู้ตรวจสอบหรือมีผู้ตรวจสอบ กำกับดูแลน้อย ผนึกกำลังกันโดดเดี่ยว กระทรวงมหาดไทยจนปัจจุบันยากที่จะต้านทานแนวความคิดนี้ได้ที่สำคัญคือ “คนมหาดไทย” ดูเหมือนจะไม่ห่วงแหนองค์กรที่ให้ผลผลิตชีวิต งาน เกียรติยศ ของบรรพบุรุษที่เป็นมรดกตกทอดมา แต่คิดจะได้ดีมีอาชีพดีมีเงินใช้ในปัจจุบันเท่านั้น มีความกลัวความไม่มั่นคงในหน้าที่การงานเพราะอิทธิพลภายนอก จึงทำให้ภาระหน้าที่ โครงสร้างหน่วยงานมหาดไทยมีแต่ตกต่ำลง ผลคือในอนาคตประชาชนไทยจะเป็นเช่นไรยากที่จะคาดเดาได้ ถ้าเปรียบกระทรวงมหาดไทยเป็นประเทศไทยสมัยก่อน ก็กล่าวได้เลยว่ากระทรวงมหาดไทยกำลังจะ “ไร้หน้า” และ

กำลังจะ “เสียกรุง”

คนมหาดไทยนอกจากไม่ปกป้องตัวเอง รักษางานของตนเอง ไม่มีปากไม่มีเสียงแล้วยังกีดกันเนื้อตัวเอง สวสให้กากินอีก คือ

1. ยังมีการถือสี ถือสถาบัน จนเป็นที่รู้กันทั่วไป ในลักษณะที่ใครที่มัน ไม่คำนึงถึงระบบคุณธรรมอย่างจริงจัง คนมหาดไทยที่ดีๆ มีอุดมการณ์ มักจะอยู่ด้วยความยากลำบาก

2. จากข้อ 1 ส่วนหนึ่งอาจเป็นไปได้ว่าคนมหาดไทย ไม่ศึกษาค้นคว้าความเป็นตัวตนของตัวเอง ไม่รู้ถึงภารกิจหน้าที่ของตน ทั้งในแง่กฎหมาย หลักการ วิธีการ ตลอดจนศึกษาความรู้ใหม่ เทคโนโลยีที่ทันสมัย ฯลฯ เท่าที่ควร เวลาไปถกแถลงเกี่ยวกับหน่วยงานของตนจึงเกิดการเสียเปรียบในด้านความรู้ ความสามารถและการเสนอเหตุผลที่ดีที่เป็นเกราะป้องกันหน่วยงานของตนได้ กล่าวคือ “ไม่รู้จริง” นั่นเอง

3. นักการเมือง/พรรคการเมืองหรือผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เข้ามาเป็นผู้บริหารในกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจซึ่งเป็นชีวิตาัยและมีอำนาจกำหนดนโยบายการบริหารงานในหน้าที่กระทรวงมหาดไทย หลายคนและบ่อยครั้งไม่มีศักยภาพหรือมีศักยภาพน้อยมาเป็นผู้บริหาร กำหนดนโยบายที่ดีได้งานของกระทรวงมหาดไทยจึงเป็นลักษณะสะเปะสะปะไร้ทิศทางที่สำคัญที่สุดเวลากำหนดแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงานจึงเป็นลักษณะ



ไม่ใช้คนให้ตรงกับงาน แต่เป็นการใช้คน เพราะเป็นคนของใครมากกว่า ยิ่งแย่ไปกว่านั้นคือมีผู้มีอำนาจเหนือกว่าเจ้ากระทรวง ไม่ว่าจะเป็นทางการเมืองหรือราชการประจำ มักจะเข้ามาล้วงลูกในการบรรจุแต่งตั้งเกือบทุกระดับ

4. สำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวง ทบวง กรม บางหน่วยพยายามแย่งงานหรือภาระหน้าที่ไปจากกระทรวงมหาดไทย ทั้งๆ ที่งานในหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวงนั้นๆ กลับไม่ปฏิบัติให้ดี เช่นพยายามไปปฏิบัติหน้าที่ในการกำกับดูแลส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะกับจังหวัด อำเภอ ทั้งๆ ที่ตามภาระหน้าที่ของตนไม่สมควรต้องไปดำเนินการในรายละเอียดในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น แต่ทำงานในส่วนกลางของตนกลับไม่ดำเนินการ ทำให้เป็นภาระจังหวัดอำเภอและหน่วยงานในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นต้องรับภาระในการต้อนรับขับสู้ จนบางครั้งในขณะวิกฤต (เช่นเกิดภัยพิบัติ) ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นต้องการใช้สรรพกำลังแก้ปัญหาให้แก่ประชาชน ก็ต้องมัวมาต้อนรับ อธิบายชี้แจง นำตรวจ เป็นที่น่าเอือมระอายิ่ง

เป็นที่แน่ชัดอย่างไม่ต้องสงสัยว่า หากปล่อยให้สถานการณ์เป็นไปเช่นนี้ กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นกระทรวงสำคัญเกรดเอินในอดีต จะค่อยๆ ลดความสำคัญลงไปเรื่อยๆ จะมีสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงอื่นๆ หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เคยเป็น



หน่วยงานระดับกรมสังกัดกระทรวงมหาดไทย (โดยเฉพาะกระทรวงที่เกิดใหม่และมีชื่อครอบคลุม “ภารกิจ” และ “งาน” ตามความหมายของชื่อกระทรวงนั้นๆ เช่นบางกระทรวงพยายามจะดึงงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไปเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวง และพยายามจะดึงหัวหน้าผู้บริหารส่วนภูมิภาคไปขึ้นตรง บางกระทรวงพยายามดึงงานเกี่ยวกับ “งานอำนวยความสะดวกยุทธธรรม” หรือ “กระบวนการเกี่ยวกับคดีความ” คือทั้ง “การจับ” “การสอบสวน” “ขบวนการพิจารณาคดี” การดำเนินการหลัง “คดีสิ้นสุด” และพยายามรุกคืบงานเกี่ยวกับ “งานตรวจคนเข้าเมือง” “งานทะเบียนต่างๆ รวมทั้งทะเบียนแรงงานต่างด้าว” ซึ่งเดิม งานเหล่านี้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกระทรวง/หน่วยงานที่เกิดใหม่พยายามรุกคืบดึงงานจากกระทรวงมหาดไทยมากขึ้นทุกที

นอกจากนี้ “คณะกรรมการกระจายอำนาจ” “คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ” พยายามแบ่งงานของกระทรวงมหาดไทยให้



ถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น และกำลังจะให้มีการจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงฐานะของจังหวัด อำเภอ ในส่วนภูมิภาคเป็น “องค์กรปกครองท้องถิ่นเต็มจังหวัด” ให้ผู้บริหารจังหวัดเป็น “นายกองค์การท้องถิ่น” หรือ “ผู้ว่าราชการ (ซึ่งน่าจะเรียกว่าเป็นผู้ว่าการมากกว่า)” ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน อันเป็นการสร้างอิทธิพลทางการเมืองท้องถิ่นสู่ภูมิภาคเต็มพื้นที่นั่นเอง ซึ่งยังมองไม่เห็นอนาคตประเทศไทยจะเป็นอย่างไร

ขอเรียกร้องให้ “คนราชสีห์” และ “ผู้หวังดีต่อประเทศชาติบ้านเมือง” ตื่นๆๆๆ อย่ามัวหลับใหล จะต้องผนึกกำลังเพื่อ “การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” คือประเทศไทยจะต้องเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้ภาระหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยต้องเป็นไปตามกฎหมายและเจตนารมณ์ของการสถาปนากระทรวง จะต้องร่วมมือกันแสดงเหตุผลทั้งในด้านวิชาการและธรรมเนียมการปกครองประเทศถึง โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ แผนการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมให้ได้ ต้องสร้างความเข้าใจในหน้าที่ให้เจ้ากระทรวง ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงให้ผลักดันไปยัง รัฐบาล คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ คณะกรรมการกระจายอำนาจ ให้ปรับทัศนคติเดิมๆ ที่มุ่งจะสลาย

งานของกระทรวงมหาดไทยให้มากกว่านี้ และให้เห็นความสำคัญในการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” อย่างแท้จริง โดยหากจำเป็นก็ต้องดึงงานกลับมากระทรวงมหาดไทย ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

1. ในการบริหารราชการส่วนกลาง

1) ควรตั้งคณะทำงานพิจารณาเรื่องการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีประสบการณ์ในประวัติศาสตร์ความเป็นมา เจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทย อย่างถ่องแท้ รวมทั้งผลของการโอนหรือกำลังจะโอนงานจากกระทรวงมหาดไทยไปที่อื่น เพื่อชี้แจงกับหน่วยที่เกี่ยวข้องและรัฐบาลในการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่และโครงสร้างกระทรวงมหาดไทย และมีตัวแทนสร้างความเข้าใจหรือชี้แจงต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน และต้องรีบกำหนดยุทธศาสตร์ต่อไปโดยเร็ว ทั้งนี้ให้สำนักยี่ดพระบรมราโชวาทพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ที่พระราชทานไว้ เมื่อ 11 มีนาคม 2535 ณ พระตำหนักภูมิพิงราชนิเวศน์ ในวาระ 100 ปี มหาดไทย ที่ว่า “หน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย พูดย่ออย่างรวบรัด คือการอำนวยความสะดวกสวัสดิแก่ทวยราษฎร์” ในห้วงนั้นการจำแนกงานของกระทรวงมหาดไทยได้เป็น 4 ด้าน คือ (1) การอำนวยความสะดวกปลอดภัย

ในชีวิตและทรัพย์สิน (2) การพัฒนาอาชีพและฐานะความเป็นอยู่ (3) การพัฒนาจิตใจให้อยู่ร่วมกันได้ด้วยความสุขและความสามัคคีปรองดอง และ (4) การให้การศึกษาเพื่อสร้างอนาคตที่แจ่มใส ซึ่งงานทั้ง 4 ด้านนี้จำแนกงานเป็นส่วนปลีกย่อยอีกมากมาย คือครอบคลุมทั้งในด้านความมั่นคงภายใน เศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการบริหารจัดการในระดับส่วนกลาง (ในส่วนกระทรวงฯ) ในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน (และชุมชน) ทั่วประเทศ

2) ปรับปรุงเรื่องการอำนวยความสะดวก ยุติธรรม โดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องการดูแลเรื่องการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแก่ราษฎร ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องคดีความเกี่ยวกับอำนาจการดำเนินการสอบสวนคดีอาญา มิใช่จำกัดอยู่กับ ตำรวจ อัยการ ทนายความ ราชทัณฑ์ การบังคับคดี เท่านั้น แต่ลึ้มพนักงานฝ่ายปกครองที่มีทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (ท้องที่และท้องถื่น) ซึ่งบ่อยครั้งที่พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าไปร่วมในกระบวนการพิจารณาเรื่องคดีอาญา ประชาชนจะเกิดความอุ่นใจว่าจะได้รับความยุติธรรม เป็นธรรม มากกว่าไม่ให้ฝ่ายปกครองเข้าร่วมในการดำเนินคดีความ ซึ่งแต่เดิม ตำรวจกับอัยการ ก็สังกัดกระทรวงมหาดไทย การเรียกร้องให้กลับสภาพเดิมก็คงจะยาก และหากปล่อยให้อยู่สภาพนี้จะไม่ตรงกับภาระหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของ

การจัดตั้งกระทรวงมหาดไทย จึงควรเสนอตั้ง “กรมการสอบสวนคดีอาญา” สังกัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อเป็นการเชื่อมโยงกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองและฝ่ายตำรวจโดยเฉพาะในส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ ทั้งนี้สอดคล้องกับคดีความที่สำคัญที่เป็นวาระแห่งชาติอันได้แก่คดียาเสพติด คดีผู้มีอิทธิพล การบุกรุกทำลายป่าและสิ่งแวดล้อมของชาติ ฯลฯ

3) ปรับปรุงการจัดองค์กรของกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นกรมโยธาธิการและกรมผังเมือง เพื่อให้งานผังเมืองที่มีความสำคัญมากออกเป็นเอกเทศเพื่อดำเนินการเป็นวาระแห่งชาติที่สำคัญในการแก้ปัญหาของชาติด้านการวางผังเมืองทั่วประเทศคือมีสำนักผังเมืองจังหวัดทั่วประเทศ

4) สนับสนุนให้ดำเนินการตามกฎหมายที่ระบุให้เป็นอำนาจและหน้าที่กระทรวงมหาดไทยแต่ยังมิได้มีการดำเนินการเป็นรูปธรรม ได้แก่ งานตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) ตาม พ.ร.บ. ตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และจะต้องจัดการตั้งแต่ระบบทะเบียน การตรวจตรา การควบคุม ฯลฯ มาดำเนินการ และจัดตั้งหน่วยงานในราชการภูมิภาคด้วย (ซึ่งขณะนี้กระทรวงและหน่วยงานของรัฐอื่นกำลังจะตั้งเอางานนี้ไปสังกัดซึ่งคิดว่าจะเอาอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา)



5) ควรวิน “กรมราชทัณฑ์” กลับมาอยู่กระทรวงมหาดไทย เพราะผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาคควรจะอยู่ในการกำกับดูแลของหน่วยงานด้านการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประชาชน การที่ไปอยู่กับกระทรวงยุติธรรมไม่น่าจะถูกต้อง เพราะกระทรวงยุติธรรมไม่น่ามีศักยภาพเพียงพอที่จะกำกับดูแลได้ การเอาตัวอย่างจากประเทศสหรัฐอเมริกาไม่น่าจะถูกต้อง เพราะประเทศนั้นเป็นสาธารณรัฐ

2. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ควรดำเนินการดังนี้

1) เสนอทบทวนการให้หน่วยงานของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ที่ไปตั้ง ณ จังหวัด และไม่มีคุณสมบัติเป็นงานฝ่ายวิชาการงานเทคนิคพิเศษ ให้เป็นราชการส่วนภูมิภาค ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และตามกฎเกณฑ์โดยเจตนารมณ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ และจะต้องมีสำนักงานรวมศูนย์ ณ ศาลากลางจังหวัด (ศูนย์ราชการ) ในระดับอำเภอก็ให้ถือเป็นรูปแบบเดียวกัน (ไม่ว่าจะเป็นสรรพากร สรรพสามิต ธารักษ์ ปศุสัตว์ สัสดี ฯลฯ)

2) สำหรับราชการส่วนกลางที่ไปตั้งอยู่ ณ ส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดให้ใช้ระบบจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) อย่างเคร่งครัด ทั้งนี้เพื่อเป็นการรวมศูนย์การสั่งการในจังหวัดเป็นภาพรวม และให้

สามารถระดมสรรพกำลังได้ในยามต้องการหรือในยามฉุกเฉิน และจะต้องเร่งรัดทุกส่วนราชการให้มีการมอบอำนาจในเรื่องหลักการทำงานของจังหวัดแบบบูรณาการที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ควรดำเนินการดังนี้

1) ให้คงการกำกับดูแลท้องถิ่นทุกระดับอย่างมีประสิทธิภาพและมาตรฐาน โดยคำนึงถึงระบบบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง การกระจายอำนาจนั้นต้องเป็นไปในลักษณะที่พร้อมของทุกองค์คาพยพ มิใช่ให้กระจายอำนาจตามความต้องการ และผลประโยชน์ของผู้บริหารท้องถิ่นและจะเป็นผลร้ายต่อระบบการบริหารประเทศและประชาชนโดยรวม ทั้งส่วนกลาง (กรมต่างๆ) และส่วนภูมิภาค (จังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและอำเภอ โดยนายอำเภอ) ของกระทรวงมหาดไทย จะต้องแสดงให้เห็นศักยภาพที่จะกำกับดูแลท้องถิ่นอย่างเป็นผลดีและมีนัยสำคัญ และจะต้องพยายามผลักดันให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานเดียวที่เป็นเจ้าภาพดูแลสนับสนุนท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพื่อให้ท้องถิ่นเห็นว่า “การดิ้นรนไปขึ้นต่อหรือเปลี่ยนผู้กำกับดูแลจากกระทรวงมหาดไทยไปหน่วยอื่น” นั้นจะเป็นการขัดหรือไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน หรือธรรมเนียมการปกครองการบริหารของประเทศไทยและกระทรวงมหาดไทย

จะต้องแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานอื่นที่พยายามจะเป็นเจ้าภาพดูแลท้องถิ่นนั้นไม่เป็นการถูกต้อง

2) ให้บททวนการโอนงานทะเบียนต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดี เพราะงานทะเบียน (โดยเฉพาะทะเบียนราษฎร) หมายถึง “ความมั่นคงของชาติ” ซึ่งได้รับการตรวจสอบกำกับดูแลอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ เพราะจะกระทบถึงเรื่อง “คนไทย” เรื่อง “สัญชาติ” เรื่อง “การอพยพหลบหนีเข้าเมืองหรือแรงงานคนต่างด้าว” นอกจากนี้ยังมีงานทะเบียนอื่นๆ อีก เช่น โรงแรม สถานบริการ สัตว์พาหนะ ฯลฯ ซึ่งต้องอาศัยกระทรวงมหาดไทยที่มีฐานข้อมูลและประสบการณ์สูง

3) รณรงค์ให้มีการใช้กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่เป็นหลักควบคุมไปกับกฎหมายเกี่ยวกับการปกครอง การบริหาร ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ให้มีการยอมรับและเข้าใจเขตพื้นที่การปกครองของทุกท้องที่ คือจะต้องมี หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด มีผู้ปกครองท้องที่ นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ แม้ว่าจะมีเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ก็ตาม แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้เขตปกครองท้องที่ เพื่อให้เป็นกลไกว่าเขตอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานใดๆ จะต้องระบุถึงเขตการปกครองท้องที่ซึ่งภาพรวมของประเทศนั้นเขตพื้นที่อธิปไตย

เป็นไปตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลคือ ผู้ปกครองท้องที่ กับผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติงานควบคู่กันไป เนื่องจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระหว่าง 2 หน่วยนี้คือ ฝ่ายหนึ่งทำหน้าที่การพัฒนา อีกฝ่ายหนึ่งทำหน้าที่การรักษาความสงบเรียบร้อยตามกฎหมาย ไม่ควรปล่อยให้มีการละเลยเขตปกครองท้องที่ที่เป็นเขตหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัดให้ชัดเจน แม้ว่าหน่วยงานบางหน่วยพยายามหลีกเลี่ยงเขตปกครองท้องที่โดยแบ่งเขตอำนาจใหญ่หรือเล็กกว่าแต่ละเขตพื้นที่ก็ต้องระบุให้ชัดเจนถึงชื่อเขตปกครองท้องที่นั้นๆ ซึ่งโดยสภาพความเป็นจริงไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล ผู้บริหารกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ไม่เคยทราบโดยละเอียดว่ามีกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่อยู่

หาก “คนมหาดไทย” กระทำได้เช่นนี้ เชื่อว่าสังคมจะเข้าใจมหาดไทยมากขึ้น หน่วยงานต่างๆ จะไม่กล้า “รุมกินโต๊ะ” “รุมทึ้ง” ปล่อยให้กระทรวงมหาดไทยอย่างที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ แต่ “คนมหาดไทย” ที่จะอาสา นำทัพไปรณรงค์ดังกล่าวนี้จะต้องมีจิตวิญญาณที่เข้าใจเข้าถึงสามารถชี้แจงอธิบายงานมหาดไทยได้ในทุกเวที ทุกเวลา และทุกสถานการณ์ และเมื่อนั้น มหาดไทย จะ ไม่วินิจฉัยอีกต่อไป..



กระทรวงมหาดไทยกับศาลปกครอง : การบริหารจัดการภาครัฐเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

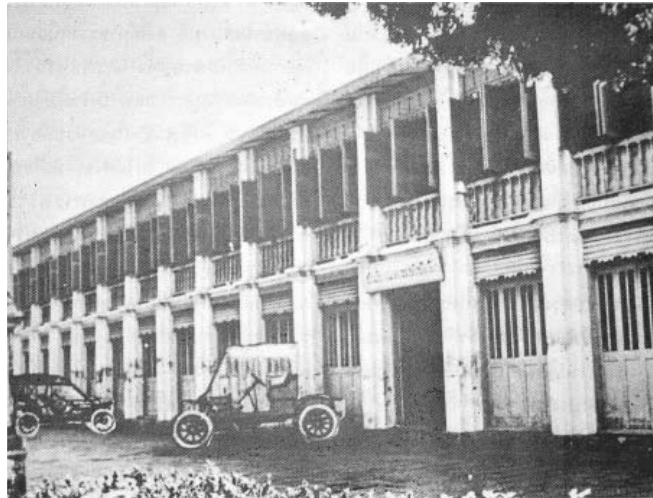
ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม¹

ในช่วงระยะเวลากว่า 16 ปี (พ.ศ. 2527 - 2542) ของการรับราชการในกระทรวงมหาดไทย ที่ผมได้มีโอกาสเข้าปฏิบัติราชการและรับผิดชอบในภารกิจสำคัญทั้งในกรมการปกครอง สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี รวมทั้งการช่วยราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย ทำให้ผมเข้าใจและตระหนักชัดเจนว่า ฐานรากและเจตนารมณ์ในการจัดตั้งกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนราชการที่เป็นศูนย์กลางในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยภารกิจหลักของการบริหารราชการแผ่นดินนี้เป็นงานสำคัญอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะต้องมีการวางแผนจัดการบริหารให้ดีแล้ว ก็ยังต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารและพัฒนายุทธศาสตร์ต่างๆ ให้เข้ากับผู้คน สังคมในแต่ละยุคสมัยอยู่ตลอดเวลา จากประวัติความเป็นมาของการบริหารราชการแผ่นดินของไทยจะเห็นได้ว่า เรามีการพัฒนารูปแบบมานาน แต่เดิม

นั้น มีหลักฐานปรากฏในประวัติศาสตร์การปกครองของไทยมาแต่ในสมัยกรุงศรีอยุธยา มีการจัดระเบียบการปกครองฝ่ายพลเรือนในรูปแบบที่เรียกว่า “จตุสดมภ์” (เมือง วัง คลัง นา) ทำหน้าที่ดูแลปกครอง ท้องที่ และรักษาความสงบสุขให้กับพลเรือน แล้วได้มีการเปลี่ยนแปลงในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ที่กำหนดให้มีกรมมหาดไทยดูแลบริหารราชการฝ่ายพลเรือน ต่อเนื่องมาจนกระทั่งในสมัยรัตนโกสินทร์ที่ได้รวบรวมงานของมหาดไทยมาไว้เป็นที่เดียวกัน โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลายประการที่จะทำให้บ้านเมืองมีความทันสมัยทัดเทียมกับนานาอารยประเทศอย่างเหมาะสมให้กับปวงชนชาวไทย และสภาพบ้านเมืองในขณะนั้น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเล่าวไว้เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยว่า ในยุคสมัยนั้นระเบียบการปฏิบัติงานต่างๆ ขาดความชัดเจนงานที่ปฏิบัติก็ยังเหลื่อมซ้อนกันกับหน่วยงานอื่นๆ ตลอดจน

¹ เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

วิธีการปฏิบัติงานก็ล้ำสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระราชดำริให้ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพฟื้นฟูราชการมหาดไทย ในรูปแบบของกระทรวง หรือ Ministry ตามแบบของตะวันตกโดยใช้ชื่อว่า “กระทรวงมหาดไทย” ในวันที่ 1 เมษายน 2435 อาจจะเรียกได้ว่า ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ถือได้ว่าเป็นช่วงเวลาสำคัญของประเทศ



ประเทศไทย เพราะนอกเหนือจากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการแผ่นดินและก่อตั้งกระทรวงมหาดไทยขึ้นมาแล้วนั้น ด้วยพระวิสัยทัศน์อันยาวไกลของพระองค์ที่ทรงเล็งเห็นความสำคัญของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดินให้ทัดเทียมนานาชาติอารยประเทศ เพื่อสร้างประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญแล้วยังทรงนำแนวความคิดขององค์กรจากต่างประเทศมาปรับใช้กับการบริหารราชการแผ่นดินของไทยส่วนอื่นด้วย เช่น การประกาศตั้งคณะเทศาภิบาล คือ ที่ปลุกเสกการ เมื่อ ปี

พ.ศ. 2417 โดยมีเทศาภิบาลหรือเทศาภิบาลเป็นที่ปรึกษาการแผ่นดินตาม พระราชบัญญัติเทศาภิบาลหรือเทศาภิบาล คือ ที่ปลุกเสกการแผ่นดินซึ่งมีรูปแบบตามแบบอย่างของ Conseil d'Etat (สภาแห่งรัฐ) ในประเทศฝรั่งเศส และ

อีกหลายประเทศของยุโรปขณะนั้นใช้กัน คณะที่ปรึกษาการแผ่นดินนี้ได้ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการร่างกฎหมายที่สำคัญ

ด ล อ ด จ น พิจารณาดีความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดจากการทำผิดของขุนนางข้าราชการในเวลานั้น ในฐานะขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ หรือ ตัวขุนนางข้าราชการเอง จึงเปรียบเสมือนเป็นต้นแบบองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการพัฒนามาโดยลำดับ จนเป็นศาลปกครองในปัจจุบัน ทั้งสององค์กรแม้จะมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อสังคมและประเทศชาติที่แตกต่างกันแต่ต่างก็มีการสนับสนุนการทำงานซึ่งกันและกันอยู่เสมอมา

เป็นความโชคดีของผมที่ได้มีโอกาสเข้าเป็นส่วนหนึ่งในหน่วยงานที่มีภาระหน้าที่รับผิดชอบต่อประชาชนทั้งสองแห่งนี้ ทำให้



เข้าใจถึงภารกิจอันสำคัญที่แม้จะมีความแตกต่างในภารกิจหลัก แต่ต่างก็ให้การสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกันและกันอยู่เพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายสำคัญร่วมกัน นั่นคือประโยชน์สุขของประชาชน เห็นได้ว่า ไม่ว่าจะการจัดรูปแบบองค์กร การบริหารงานขององค์กร หรือองค์การการตรวจสอบ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินจะมีการปรับเปลี่ยนและวิวัฒนาการให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและผู้คนในประเทศอยู่เสมอ ทั้งนี้ก็เพื่อรองรับประโยชน์สูงสุดที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชนและประเทศชาติ แต่ภารกิจของกระทรวงมหาดไทย มีความรับผิดชอบที่หลากหลาย ซับซ้อน และต้องสนองตอบต่อการบริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว อันเป็นหัวใจของการปฏิบัติงาน สัมกับฐานะของกระทรวงมหาดไทยก็ยิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนให้มีความทันสมัยและเข้ากับสภาพของสังคมที่เป็นจริงอยู่ตลอดเวลา ดังจะเห็นได้จากครั้งแรกเริ่มที่มีการจัดตั้งกระทรวงมหาดไทยนั้นเมื่อ 120 ปีก่อนนั้น สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงรับผิดชอบในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้ทรงทำการปรับปรุงงานของกระทรวงมหาดไทยขึ้นหลายประการ อาทิ แก้ไขระเบียบการปฏิบัติงาน ยกเลิกประเพณีที่ให้เจ้าหน้าที่ต้องไปเสนอราชการที่บ้าน เสนาบดีเลิกประเพณีที่เสนาบดีเอาตราตำแหน่งไปไว้ที่บ้าน กำหนดระเบียบการออกตรวจ



ราชการหัวเมือง ให้มีการจัดสร้างศาลากลางจังหวัดทุกจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ริเริ่มแนวคิดการทำงานของกระทรวงมหาดไทยที่มุ่งเน้นให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข โดยการทำนุบำรุงบ้านเมืองเสียแต่ยามปกติ ไม่ต้องรอให้เกิดปัญหาเสียก่อนจึงค่อยดำเนินการ รวมตลอดจนการจัดตั้งกรมต่างๆ ขึ้น และรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองต่างๆ ซึ่งเดิมกระจายอยู่ถึง 3 กระทรวง ให้มาขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยเพียงแห่งเดียว ทั้งนี้เพราะท้องที่ต่างๆ ของสังคมไทยในเวลานั้น ยังไม่มีการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างประชาชน และชุมชนสะดวกเหมือนดังเช่นปัจจุบัน การควบคุม บังคับบัญชาก็จะเป็นไปในลักษณะหนึ่ง กลไกที่ใช้เมื่อนำมาใช้ในปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงไป และลักษณะการติดต่อสื่อสารที่พัฒนากว้างไกลจนเชื่อมต่อเครือข่ายชุมชนได้อย่างใกล้ชิด ย่อมจำเป็นต้องมีการปรับตัวการบริหารการควบคุมดูแลให้เหมาะสมและสอดคล้องต่อลักษณะของสังคมที่เป็นอยู่จริง การพัฒนาองค์กรในการบริหารก็ย่อมต้องเล็งเห็นความสำคัญ

และลักษณะของสังคม และผู้คนที่เป็นอย่างจริงในขณะนั้นเป็นสำคัญ

ในทุกวันนี้... ความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกพื้นที่ของประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากรูปแบบของสังคมเมื่อ 120 ปีก่อน กระทรวงมหาดไทยก็ได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารองค์กรของตนตลอดมา รูปแบบของสังคมในปัจจุบันประชาชนมีความเท่าเทียมกันมากขึ้น ทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง กฎหมาย วัฒนธรรม และเทคโนโลยี กระทรวงมหาดไทยจึงมีหน้าที่ในการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่ภาครัฐจัดดำเนินการได้อย่างเท่าเทียมและทั่วถึง อันเป็นผลลัพธ์สำคัญประการหนึ่งที่สะท้อนถึงความสำเร็จในการพัฒนาประเทศ สิ่งนี้เองทำให้ช่องว่างหรือความเหลื่อมล้ำทางสังคมของคนในประเทศของเราลดน้อยลง ผมจึงเห็นว่า กระทรวงมหาดไทยได้แบกรับความมุ่งหวังจากประชาชนคนไทยทั่วประเทศมาเป็นพลังผลักดันสำคัญให้การดำเนินงานบริหารจัดการภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางครอบคลุมในภารกิจสำคัญหลายด้านอย่างครบถ้วน

จากภารกิจอันมากมายของกระทรวงมหาดไทยที่ปัจจุบันนี้มีโครงสร้างการบริหารกว้างขวาง และมีระบบการจัดการบริหารที่ถือว่าเป็นระดับแนวหน้าของหน่วยงานของ

ประเทศไทย ผมจึงอยากเสนอทัศนะในเชิงบริหารเพื่อสนับสนุนการบริหารการจัดการที่ดีและอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นแก่สังคมในส่วนต่างๆ อาทิ

ภารกิจด้านการเมืองการปกครอง

กระทรวงมหาดไทยมีความรับผิดชอบโดยตรงในการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีหน้าที่ในการกำกับ ดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในทุกระดับ ส่งเสริมการปกครองและการบริหารหน่วยราชการส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และการรักษาความมั่นคงของชาติ การประสานงานของหน่วยงานในระดับกระทรวงต่างๆ เพื่อดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภา อันเป็นเสียงสะท้อนแห่งความคาดหวัง และความต้องการจากภาคประชาชน สังคม และสาธารณะ ที่ดำเนินการผ่านระบบผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลสูงสุด

ภารกิจด้านเศรษฐกิจ

กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทสำคัญและมีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเน้นการพัฒนาสังคมจากฐานราก (ชุมชน) ที่ส่งเสริมฐานความรู้ในชุมชน เน้นการมีส่วนร่วมจากชุมชนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนให้เข้มแข็ง มั่นคง มีเสถียรภาพ





ซึ่งจะต้องประสานและร่วมมือกับส่วนราชการ
ทั้งระดับกระทรวงและกรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
อย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ ยังรับผิดชอบการจัดตั้ง
กลุ่มเกษตรกร การคุ้มครองผู้เช่านา การ
พัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรขนาดเล็กนอก
เขตชลประทาน และการชลประทานราษฎร

ภารกิจด้านสังคม ซึ่งภารกิจนี้เป็น
เป้าหมายหลักของกระทรวงมหาดไทยที่จะ
นำไปสู่ การเป็น “กระทรวงหลักในการบริหาร
จัดการและบูรณาการทุกภาคส่วนเพื่อบำบัด
ทุกข์ บำรุงสุขประชาชน” ตามวิสัยทัศน์ของ
กระทรวงที่ประกาศแก่สาธารณะ การพัฒนา
ทางกายภาพของประเทศที่กระทรวงมหาดไทย
มีบทบาทสำคัญที่จะรับผิดชอบเกี่ยวกับการ
จัดการชุมชน การจัดสรรที่ดิน การให้
บริการขั้นพื้นฐานในชนบท การจัดผังเมืองรวม
ผังเมืองเฉพาะ และการให้บริการสาธารณูปโภค
ในเขตเมือง เป็นต้น ซึ่งภาพเหล่านี้ได้สะท้อน
ให้เห็นว่าการบริหารงานของกระทรวงมหาดไทย
มีความใกล้ชิดกับชุมชนและสาธารณะ
อย่างมาก ในรูปแบบของการบริหารราชการ
สมัยใหม่ การดำเนินนโยบายของหน่วยงานโดย

การเปิดรับฟังข้อคิด ความเห็นจากภาคส่วน
ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องเป็นเรื่อง
จำเป็นและเป็นหัวใจของการพัฒนาระบบ
บริหารราชการของกระทรวง เช่นเดียวกับการ
สร้างพลังเครือข่ายชุมชนให้มีความเข้มแข็ง
ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อน
กว่ากัน ที่จะนำพาภารกิจของกระทรวงไปสู่
เป้าหมายได้

ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่า แนวคิดการ



พัฒนางานของกระทรวงมหาดไทย ใน
ปัจจุบันได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหาร
ราชการมากขึ้น จากการบังคับบัญชาตาม
รูปแบบของการปกครองในสมัยก่อน กลายเป็น
การก้าวสู่รูปแบบของ “การกระจาย
อำนาจรัฐสู่ประชาชน” โดยกระทรวงมหาดไทย
จะมีบทบาทเป็นเพียง “ตัวเร่งปฏิกิริยา”
(Catalytic Government : Steering
rather than Rowing) ของการบริหารจัดการ
นั้นหมายถึง การที่กระทรวงมหาดไทยจะ
ทำหน้าที่เพียงเป็นหน่วยงานในการส่งเสริม
สนับสนุนศักยภาพจากภาคเอกชนและ

ประชาชนให้เป็นผู้ดำเนินการในกิจการต่างๆ ของรัฐในเชิงสาธารณะมากขึ้น การคลายตัวจากการบริหารในรูปแบบของการบังคับบัญชามาเป็นลักษณะของการกำกับติดตามดูแล ของกระทรวงมหาดไทยนี้ไม่ได้หมายความว่า กระทรวงมหาดไทยจะมีภารกิจลดน้อยลงแต่อย่างใด เพราะยังต้องติดตามความเปลี่ยนแปลง และสถานการณ์ภายนอกที่ไม่อาจคาดหมายต่างๆ อย่างระมัดระวังและรอบคอบมากขึ้น เช่น กรณีกิจการพิเศษต่างๆ ที่เพิ่มมากขึ้นในช่วงระยะนี้ อาทิ การปกป้องภัยพิบัติที่เกิดขึ้น การดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนภายหลังการประสบเหตุภัยทางธรรมชาติหลากหลายอย่าง และแตกต่างกันไปในหลายพื้นที่ การดูแลความปลอดภัยของทรัพย์สินและชีวิตประชาชนในขณะรับมือภัยพิบัติ และการฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ยังต้องมีการส่งเสริมแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริการที่ยึดหลักการสำคัญ คือ **“เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา”** ซึ่งสิ่งเหล่านี้ ต่างเป็นนิมิตหมายอันดี ที่สะท้อนภาพให้เราเห็นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคสังคมสาธารณะในกิจการของรัฐ ภายใต้หลักความคิดในเรื่อง **“นิติรัฐ”** ที่การบริหารราชการแผ่นดินย่อมเป็นไปภายใต้ความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อนำไปสู่ประโยชน์สุขของประชาชน ดำเนินการอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม

โปร่งใส และสามารถแสดงให้เห็นถึงความคุ้มค่า ในการปฏิบัติราชการกับประโยชน์สาธารณะที่สมควรรวมทั้งยอมรับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเหมือนดังเช่นนานาอารยประเทศ ที่ต่างยอมรับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจากองค์กรที่มีกระบวนการตรวจสอบที่มีมาตรฐาน เช่น ศาลปกครอง ที่ปัจจุบันในระดับสากลต่างยอมรับแล้วว่า กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ ของศาลปกครองนี้เป็นกระบวนการที่มีมาตรฐาน สนับสนุนการปฏิบัติราชการที่ดี และเอื้อต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

ถึงแม้ว่าในวันนี้ บทบาทของผมได้



เปลี่ยนไปจากความรับผิดชอบในหน่วยงาน ภายใต้การกำกับของกระทรวงมหาดไทย และได้เข้ามารับผิดชอบในภารกิจการบริหารราชการของสำนักงานศาลปกครอง ในตำแหน่ง เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ผมก็ยังคงมีความเห็นสอดคล้องในเป้าหมายปลายทางของการบริหารราชการ



เช่นเดียวกันว่า จุดร่วมกันของการบริหารราชการแผ่นดินไม่ว่าจะเป็นองค์การภาครัฐใดที่อยู่ในสังกัดกรม กระทรวง หน่วยงานอิสระที่จัดตั้งตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจทางบริหาร ฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ หรือสถาบันศาลที่ใช้อำนาจทางตุลาการ ก็ล้วนแล้วแต่เป็นการปฏิบัติราชการเพื่ออำนวยประโยชน์ และความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนและสังคม วัตถุประสงค์ของการดำเนินการเช่นนี้เองจำเป็นต้องยึดถือประโยชน์ของประชาชนในทุกด้านเป็นสำคัญ โดยการปฏิบัติหน้าที่ให้ไปสู่เป้าหมายดังกล่าว จำเป็นต้องปฏิบัติภายใต้กรอบบรรทัดฐานของกฎหมาย และหลักปฏิบัติราชการที่ดี โปร่งใส และยอมรับการตรวจสอบได้จากประชาชนทั่วไป ซึ่งในปัจจุบันต้องยอมรับว่ามีหน่วยงานที่มีกระบวนการตรวจสอบเอื้อต่อการบริหารราชการที่ดีตามกฎหมายรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นหลายหน่วย และศาลปกครองเป็นองค์กรหนึ่งที่มีความพร้อมในการทำหน้าที่ตรวจสอบตามแนวทางดังกล่าว และพร้อมที่จะให้การสนับสนุนการปฏิบัติราชการที่ดี และทำงานด้วยมุ่งหวังเพื่อปกป้องประโยชน์สูงสุดของประชาชนเป็นสำคัญ ผมเล็งเห็นบทบาทของกระทรวงมหาดไทยที่มีเครือข่ายกว้างขวาง มีความใกล้ชิดทั้งระดับท้องที่และชุมชนที่จะ

มีส่วนร่วมทั้งสำนักงานศาลปกครอง ในการถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชน ชุมชน ตลอดจนสาธารณะในทุกๆ พื้นที่ ให้สามารถเข้าถึงความยุติธรรมทางปกครองได้ง่าย อันจะเป็นการส่งเสริมการรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการปฏิบัติราชการของรัฐได้อย่างดียิ่งประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง ก็จะช่วยเป็นการส่งเสริมการวางหลักการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่ภาครัฐจะได้ยึดถือปฏิบัติตามหลักนิติรัฐอย่างเคร่งครัดต่อไป อันจะนำไปสู่การลดปริมาณข้อพิพาททางปกครองและสามารถตอบสนองประโยชน์สุขของประชาชนโดยแท้จริง ซึ่งเป้าหมายตามที่กล่าวมาทั้งหมดนี้สอดคล้องกับพระปฐมบรมราชโองการขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ตรัสว่า **“เราจะปกครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม”** ในฐานะแห่งข้าราชการข้าของแผ่นดิน ผมจึงยึดมั่นอยู่เสมอว่านี่คือสิ่งที่สำคัญยิ่งและเป็นมิ่งมงคลสูงสุดแห่งการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเราทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในหน่วยงานใดหรือจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบใดก็ล้วนสมควรน้อมนำหลักการแห่งพระปฐมบรมราชโองการนี้ไปปฏิบัติหน้าที่ และบริหารราชการ เพื่อมุ่งไปสู่ประโยชน์สุขแก่ปวงชนชาวไทยตลอดไป



มุมมองหนึ่งทางการเมืองการปกครอง และการบริหาร

ม.ล.ปนัดดา ดิศกุล¹



ช่วงนี้ข้าพเจ้าดูจะได้ยินได้ฟังทฤษฎีทางการเมืองการหรือนักวิชาการหลายคน บ้างก็คัดมาจากชาวตะวันตกล้วนๆ อย่างเช่นการอ้างถึงชาวต่างชาติบางคน ซึ่งขาดความเข้าใจขนบธรรมเนียมประเพณีของประเทศไทย แต่ก็ขอให้ได้วิจารณ์อย่างไม่วู้จริง ข้อนี้ไม่ถูกต้อง เรียกว่าขาดความรู้ขาดความเกรงอกเกรงใจ ในธรรมเนียมอัตลักษณ์ของแต่ละประเทศที่เขามีอยู่ ชาวต่างชาติถึง

ได้พลั้งเผลอพูดอะไรเช่นนี้ เขาเรียกว่าเป็นทางมารยาทจรรยา

แต่คนไทยทั้งผู้ใหญ่และเยาวชนต้องช่วยกันเป็นตัวนำแบบอย่างที่ดีและสร้างสรรค์ในเรื่องของกรอบความคิดทางการเมืองการปกครองและการบริหารข้าราชการถือว่าเป็นผู้มีส่วนสำคัญที่จะต้องช่วยสร้างมาตรฐานทางความคิดและแบบอย่างของความรักชาติบ้านเมือง ไม่ใช่ไว้วางใจไม่สุดโต่งในเรื่องหนึ่งเรื่องใดจนกระทั่งก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่าไม่มีระเบียบแบบแผนหรือการขาดวินัยทางจริยธรรมสังคม ซึ่งข้าพเจ้าหมายรวมถึงการสร้างแบบอย่างที่ดีกลับกลายเป็นความผิดประเพณีมิชอบทางการเมืองการปกครอง ที่ถือเป็นความเลวร้ายขั้นสูงสุดทางพฤติกรรมของผู้เป็นข้าราชการ

วันนี้เราพูดกันถึงกรอบทางการเมืองการกระทำ ที่ต้องผานไว้ด้วยความจริงใจไม่เป็นเรื่องของผลประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง เช่น การที่ผู้บริหารต้องไม่เลือกปฏิบัติ ความผิดคือความผิด แต่ความผิดไม่ใช่

¹ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ประธานพิพิธภัณฑ์และหอสมุดสมเด็จพระมหาธีรราชเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ www.prince-damrong.moi.go.th



ความเลวร้ายเสมอไป และความถูกต้องถือเป็นเรื่องที่ต้องได้รับการกล่าวขานชมเชย เรียกว่า การให้เครดิตบุคคลแบบอย่าง เพื่อเป็นกำลังใจให้กับบุคคลกลุ่มนี้

ความเรียบง่ายทางความคิดและการกระทำเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่หมายถึงธรรมชาติของบุคคล ซึ่งโดยข้อเท็จจริงพฤติกรรมนี้เกิดขึ้นมาพร้อมคุณความดีและใฝ่กระทำความดีเพื่อสังคม ไม่ใช่ความชั่วที่เรียกว่าวิจรณญาณที่เป็นธรรมชาติองค์ภราครัฐต้องเน้นย้ำให้เห็นและตระหนัก เพราะการกระทำของบุคคลภราครัฐในเรื่องใดๆ เป็นผลกระทบต่อภาพรวมของสังคมที่เป็นภาพใหญ่ ความรอบคอบหรือความไม่ผลิผลามด้วยการอวดรู้อวดอ้างโดยขาดฐานรากทางความรู้ความเข้าใจย่อมเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ และเป็นภัยอันตรายต่อทุกๆ สังคมที่มุ่งการพัฒนาในทุกๆ บริบท เช่น กรณีของประเทศไทย เป็นต้น

การไม่เอารัดเอาเปรียบและการทุจริตคอรัปชันสังคม เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ทุกฝ่ายต้องช่วยกันสำรวจตรวจตรา โดยฝ่ายนายทุน



ต้องไม่หยิบยื่นข้อเสนอใดๆ ที่เป็นมลทินทางความคิดหรือการกระทำ ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรู้จักการบริหารตนและครอบครัวยุติคำว่าพอ ไม่ใช่คำว่าไม่รู้จักพอ ต้องมีความอ่อนน้อม ตลอดจนการมีครอบครัวที่ดี ไม่แสดงอำนาจบาตรใหญ่ ไม่หลงลืมตัวเป็นวัวลืมนิน ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของการมีสังคมคุณภาพที่ผู้ใดจะละเลยไม่ได้ เพราะผลลัพธ์คือความอยู่รอดของชาติ กรณีศึกษาเรื่องเช่นนี้ต้องมีการตรวจสอบภายในองค์กรทั้งบุคลากรระดับบนและระดับล่างอย่างต่อเนื่อง ส่งผลในเชิงที่เป็นบวกต่อแนวความคิดทางการเมืองการปกครองและการบริหาร อันหมายถึงจุดมุ่งหมายของการพัฒนาสู่สังคมที่ดีกว่า

ปัจจัยบนเวทีระหว่างประเทศ จำต้องอาศัยบุคลากรในแวดวงวิชาการผู้มีความรอบรู้ในงานที่ทำอย่างจริงจัง โดยต้องมีความชำนาญการและทักษะเฉพาะด้านหาไม่แล้ว

การสื่อความเข้าใจที่เรียกว่าความเชี่ยวชาญทางสารนิเทศ จะไม่เกิดขึ้นโดยข้อเท็จจริงสังคมไทยในทุกๆ บริบทจะมีชาวต่างชาติซึ่งมีความสนธิ

ชิดชอบกับอีกมีความรักและผูกพันในเชิงที่เป็นทัศนคติแบบบวกต่อจารีตอัธลักษณ์ของไทยเป็นส่วนใหญ่ คงมีเฉพาะชาวต่างชาติรุ่นใหม่ที่เป็นนายทุนเพียงกลุ่มเล็กๆ ที่ขาดประสบการณ์และคบค้าสมาคมกับกลุ่มผลประโยชน์และเอารัดเอาเปรียบสังคมซึ่งไม่ใช่กลุ่มคุณภาพทั้งยังขาดหลักศีลธรรมทางการประกอบสัมมาชีพทางธุรกิจ

ประเด็นสรุป คือ การศึกษาที่ต้องมีการรื้อฟื้นเรื่องการเมืองมีหลักคิดอย่างไร หรือการประพฤติปฏิบัติอย่างไรที่เป็นความรักหวงแหนชาติ ความรับผิดชอบที่ตนพึงมีต่อบ้านเมือง อาจเรียกว่าเป็นระบบเกียรติศักดิ์ (Honour System) ของประชาชนพลเมือง การเคารพต่อดัชนีบทกฎหมาย ตลอดจน

การร่วมกันจรรโลงหลักศีลธรรมจรรยาในทุกๆ บริบทเพื่อความเจริญรุ่งเรืองที่ยั่งยืนของบ้านเมือง โดยเฉพาะหน้าที่พลเมืองที่พึงมีต่อครอบครัว ครูอาจารย์ ผู้มีพระคุณ และสถาบันสำคัญของชาติเพราะการเล่าเรียนเก่งหรือเร่งรัดการพูดคุยภาษาต่างประเทศเท่านั้นคงไม่พอ แต่ต้องเป็นการศึกษาทางอักษรศาสตร์อย่างลึกซึ้งที่เป็นปรัชญาบอกเล่าถึงคุณความดีของแผ่นดิน

องค์ประกอบเหล่านี้ที่รวมเรียกกันว่า **“สังคมของคนในชาติ”** ที่ข้าพเจ้าอยากแลเห็นการได้รับการฟื้นฟูเป็นอันดับแรกกลับคืนสู่ความเป็นบ้านเมืองไทยในอุดมคติที่คนไทยทุกคนมีความภาคภูมิใจ



120 ปี มหาดไทย ร้อยดวงใจร่วมภักดี

ภูซงค้ โปธิภูฏสัฎย¹



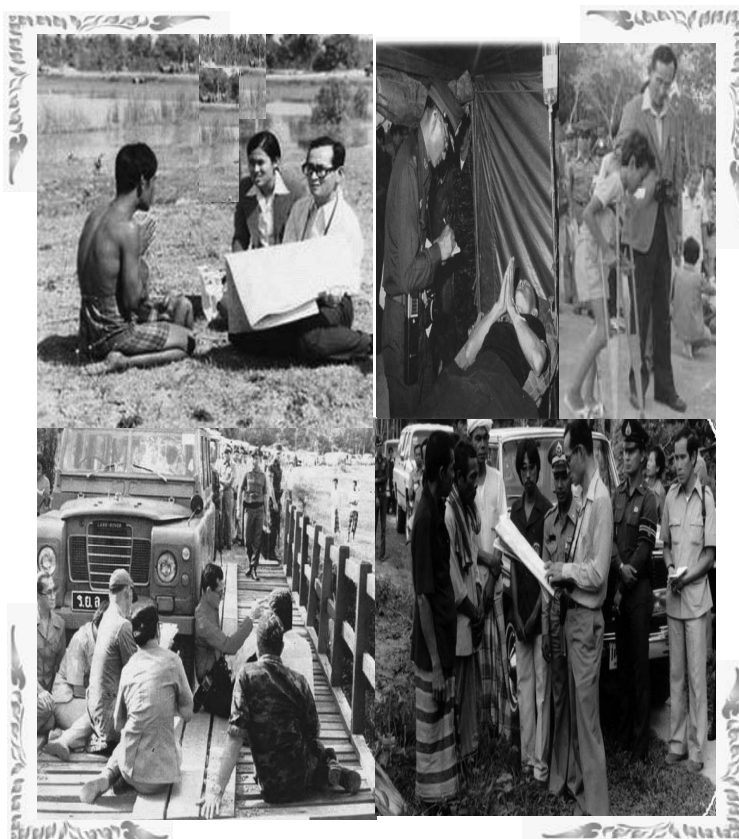
¹ รักรษากการในตำแหน่งที่ปรักรษาด้านการปกครอง



พ่อหลวงของปวงชน

ทรงตรากตรำบำเพ็ญกิจด้วยจิตห่วง
ภาพพ่อหลวงปวงชนเห็นเป็นประจักษ์
พระเสโทหยาดหล่นบนพระพักตร์
ทรงงานหนักด้วยรักเอื้อเพื่อชาวไทย





พระวิริยะและความพากเพียร เพื่อประโยชน์สุขของชาวไทย

พระบรมราโชวาท
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

“ความสุข ความสำเร็จของข้าพเจ้าจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยบ้านเมืองของเรามีความเจริญมั่นคง เป็นปกติสุข ความเจริญมั่นคงทั้งนั้นจะสำเร็จผลเป็นจริงไปได้ ก็ด้วยทุกคนทุกฝ่ายในชาติ มุ่งที่จะปฏิบัติหน้าที่ของตนให้เต็มกำลัง ด้วยสติ รู้ตัว ด้วยปัญญา รู้คิด และด้วยความสุจริตจริงใจ โดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมยิ่งกว่าส่วนอื่น”

พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ
พระราชทานเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2552

สถาบันพระมหากษัตริย์และความเป็นชาติไทย

สถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นสถาบันที่มีความผูกพันและมีพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางอย่างยิ่งต่อชาติไทย ดำรงอยู่ในสถานะสถาบันหลักของชาติ นับตั้งแต่ต้นยุคประวัติศาสตร์ชาติไทย จนถึงปัจจุบัน นำพาชาติไทยผ่านพ้นช่วงสำคัญที่เป็นเหตุการณ์ประวัติศาสตร์ของชาติ ดังนี้

1. การก่อตั้งอาณาจักรไทย ในรัชสมัยพ่อขุนศรีอินทราทิตย์ปฐมกษัตริย์แห่งอาณาจักรสุโขทัย ที่รวบรวมผู้คนและดินแดนไม่ยอมอยู่ภายใต้อำนาจของขอม สถาปนา นครรัฐ (City State) เป็นอาณาจักรแรกของไทย จนพัฒนา



www.thaigoodview.com

มา เป็น รัฐชาติ (Nation State) ในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งยุครัตนโกสินทร์จนถึงปัจจุบัน

2. การปกป้องรักษาและกอบกู้เอกราชของชาติ ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งในการสูญเสียเอกราชครั้งแรก สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงเป็นผู้นำการกอบกู้เอกราช และด้วยพระบารมีของพระองค์และพระมหากษัตริย์พระองค์ต่อๆ มา ทำให้



<http://www.1.mod.go.th/heritage/king/naresuan/naresuan.htm>

กรุงศรีอยุธยาไม่ถูกรุกรานเป็นเวลานาน 200 ปี จนกระทั่งสูญเสียเอกราชครั้งที่สอง สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช ทรงเป็นผู้นำการกอบกู้เอกราช และย้ายราชธานีมาสร้างกรุงธนบุรี ซึ่งพัฒนามาเป็นกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน



<http://www.activeway.com/kata/rama5.htm>

3. การรักษาอิสรภาพของชาติจากลัทธิอาณานิคม ในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 ประเทศมหาอำนาจตะวันตก ได้แก่ อังกฤษ และฝรั่งเศส ได้ขยายอิทธิพลสู่กลุ่มประเทศในเอเชียอาคเนย์ ในลักษณะการยึดครองดินแดนและครอบงำการบริหารประเทศเพื่อผลประโยชน์ประเทศของตน ล้นเกล้าฯ



รัชกาลที่ 5 ทรงดำเนินวิเทศนโยบายผูกมิตรกับประเทศมหาอำนาจในทวีปยุโรป เช่น รัสเซีย และทรงเสด็จพระราชดำเนินเยือนประเทศในยุโรป เพื่อให้ประเทศไทยเป็นที่รู้จักและยอมรับของอารยประเทศ รวมทั้งได้ส่งพระราชโอรสและข้าราชการไปศึกษาต่อต่างประเทศ เพื่อนำความรู้และวิทยาการที่ทันสมัยด้านต่างๆ กลับมาปรับปรุงพัฒนาประเทศ แม้เมื่อเกิดการคุกคามด้วยกำลังโดยตรงของมหาอำนาจอังกฤษและฝรั่งเศส พระองค์ก็ทรงดำเนินนโยบายยอมเสียดินแดนส่วนน้อยบางส่วนเพื่อรักษาดินแดนส่วนใหญ่และอธิปไตยของชาติไว้ ทำให้รอดพ้นจากการเป็นเมืองขึ้นของมหาอำนาจตะวันตก

ในรัชสมัย รัชกาลที่ 6 ทรงสำเร็จการศึกษาจากประเทศอังกฤษ เมื่อขึ้นครองราชย์ได้ทรงปรับปรุงการบริหารบ้านเมืองให้ทันสมัยเพื่อให้ทัดเทียมกับอารยประเทศ และทรงปลุกฝังความสามัคคี ความรักชาติ รวมทั้งการประกาศร่วมสงครามกับฝ่ายพันธมิตรในสงครามโลกครั้งที่ 1 เมื่อสงครามยุติและพันธมิตรเป็นฝ่ายชนะทำให้ไทยได้รับดินแดนที่เคยยกให้อังกฤษและฝรั่งเศส ในสมัยรัชกาลที่ 5 คืบหน้าทั้งหมด

4. การนำประเทศสู่ความเป็นประชาธิปไตย ในรัชสมัยรัชกาลที่ 6 ทรงริเริ่มที่ให้มีการเผยแพร่ และเรียนรู้การปกครองและการบริหารตามระบอบประชาธิปไตย โดยทรงตั้งเมืองจำลองขึ้น



<http://www.bangkokguide.com/places/palace-phyai-thai/photo4.htm>

เรียกว่า “**ดุสิตธานี**” เพื่อให้ข้าราชการและชนชั้นปกครองได้เรียนรู้และฝึกหัดการบริหารและการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการเตรียมการและวางรากฐานที่สำคัญให้แก่การปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย



<http://santibang2008.blogspot.com/2009/11/009019.html>

ในรัชสมัย รัชกาลที่ 7 เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน 2475 ก็เป็นเพราะพระมหากษัตริย์คุณ

และพระเมตตาของพระมหากษัตริย์ที่ทรงสละพระราชอำนาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสันติวิธี เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่ไม่มีความรุนแรงที่ทำให้เกิดการสูญเสียชีวิตหรือเลือดเนื้อ ดังที่เกิดขึ้นในหลายประเทศทำให้ประเทศไทยยังดำรงความเป็นเอกภาพ และความสมานฉันท์ได้จวบจนปัจจุบัน

5. การต่อสู้ทางลัทธิอุดมการณ์
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงนำชาติผ่านพ้นวิกฤตการณ์ที่สำคัญในช่วงที่โลกอยู่ในยุคสงครามเย็น ซึ่งเป็นการต่อสู้ทางลัทธิอุดมการณ์ที่แตกต่างกันระหว่าง 2 มหาอำนาจของโลก ซึ่งประเทศไทยได้รับผลกระทบด้วย ในหลายประเทศมีการต่อสู้ ทั้งทางความคิดและด้วยกำลังอาวุธระหว่างคนในชาติ จนประเทศแตกแยกล่มสลาย แต่ในประเทศไทยด้วยพระเมตตาและพระบารมีที่ทรงเป็นศูนย์รวมจิตใจของคนในชาติ ก่อให้เกิดความสามัคคีและความเชื่อมั่นในหลักเมตตาธรรมและการให้อภัย ทรงนำพาชาติไทยก้าวผ่านสงครามระหว่างคนในชาติที่มีความเชื่อในลัทธิอุดมการณ์แตกต่างกัน และยุติปัญหาด้วยสันติวิธี ทำให้ผู้ที่มี ลัทธิอุดมการณ์ที่แตกต่างกันซึ่งเคยจับอาวุธต่อสู้คนไทยด้วยกัน เปลี่ยนมาเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย และประเทศไทยรอดพ้นจากการล่มสลาย ดังเช่นที่หลายประเทศใกล้เคียงต้องเผชิญ

6. การแก้ไขปัญหาคความยากจน - ความขัดแย้ง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ตลอดจนพระบรมวงศานุวงศ์ ได้อุทิศพระองค์ทรงงานพัฒนาทุกด้าน ทุกสาขา เพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนและพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของพสกนิกรมาโดยตลอด ในระยะแรกได้เสด็จพระราชดำเนินเยี่ยมราษฎรทั่วประเทศ เพื่อให้ทรงทราบถึงปัญหา และ

สภาพของพื้นที่ ซึ่งเรียกโดยรวมว่า **ภูมิสังคม แต่ละแห่ง** กล่าวได้ว่า บนผืนแผ่นดินไทยแทบไม่มีที่แห่งใด ซึ่งมีได้ประทับรอยพระบาทไว้



ที่มา : <http://www.rattaphumpolice.com/king9.htm>

ภาพที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระอุตสาหะ เสด็จพระราชดำเนินไปทรงเยี่ยมเยียนราษฎร ในพื้นที่ห่างไกลและทุรกันดาร ภาพที่มีพระราชปฏิสันถารกับราษฎร และภาพที่กำลังพระราชทานพระราชดำริ เพื่อแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นต่างๆ โดยมีพระเสโทหยาดย่อยอยู่บนพระพักตร์ คือภาพที่ปวงชนชาวไทยได้เห็นอยู่สม่ำเสมอ



ที่มา : <http://www.rattaphumpolice.com/king9.htm>



จากการเสด็จเยี่ยมพสกนิกรและทรงงาน ได้เกิดโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริว่าสี่พันโครงการในทุกภูมิภาค ซึ่งสอดคล้องกับสภาพภูมิสังคมของแต่ละพื้นที่ **ผลสำเร็จ** เป็นที่ประจักษ์แก่พสกนิกรชาวไทยทุกหมู่เหล่าและเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติไปทั่วโลก โดยองค์การระหว่างประเทศเช่นองค์การสหประชาชาติได้ทูลเกล้าฯ ถวายรางวัลความสำเร็จสูงสุดด้านการพัฒนามนุษย์ และรางวัลรวมทั้งปริญญาบัตรในสาขาอื่นๆ อีกมากมาย เป็นการถวายพระเกียรติคุณจากหลายสถาบันหลายองค์กรทั้งในประเทศและต่างประเทศ

แม้เมื่อสถานการณ์บ้านเมืองเกิดภาวะวิกฤติคับขัน ก็ด้วยเดชพระบารมีและพระปรีชาญาณที่เปี่ยมด้วยพระเมตตา ช่วยดับไฟร้อนในแผ่นดินไทย ทำให้ผู้มีส่วนในเหตุการณ์ เกิดสติ ยังคิด วิถีคิดลี้คลาย สิ้นสุดยุติลงได้ ชาติไทยจึงผ่านพ้นก้าวข้ามเหตุการณ์ที่เสี่ยงต่อการแตกแยก ล่มสลายของประเทศได้ หลายครั้ง หลายครา

ในปัจจุบัน แม้ประเทศไทยได้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาเกือบ 80 ปีแล้วก็ตาม แต่ยังคงอยู่ในช่วงพัฒนาทางการเมืองในระยะเปลี่ยนผ่านซึ่งในสังคมย่อมมีความแตกต่างทางความคิดและผลประโยชน์เกิดความขัดแย้ง เสี่ยงต่อการแตกแยก ล่มสลายของประเทศ การมีสถาบันหลักของชาติเป็นที่ยึดมั่นร่วมกัน มีความสำคัญและ

จำเป็น เพื่อให้สังคมดำรงความผูกพันกันไว้ ไม่แบ่งแยก ทำให้มีโอกาสแสวงหาสิ่งที่ดีและแปรเป็นพลังสร้างสรรค์จากความแตกต่างและความขัดแย้งได้

การปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข



ที่มา : <http://www.rattaphumpolice.com/king9.htm>

ประเทศไทยเริ่มการปกครองโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาก่อน การปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นธรรมเนียมปฏิบัติต่อเนื่องมายาวนานเกือบ 800 ปีผ่านเหตุการณ์และความเปลี่ยนแปลงต่างๆ มานานัปการ แต่ก็ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงสถานะของพระมหากษัตริย์ที่ทรงดำรงอยู่ในฐานะประมุขของประเทศ จวบจนก้าวเข้าสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วยเหตุผลดังนี้

1. สถาบันพระมหากษัตริย์และสังคมไทยมีความผูกพันกันอย่างใกล้ชิดแน่นแฟ้นมาอย่างสืบเนื่องยาวนาน เป็นความผูกพันทางประวัติศาสตร์ ศาสนา และประเพณี ที่พระมหากษัตริย์ใช้พระราชอำนาจในการปกครองเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนตามหลักทศพิธราชธรรม เป็นรากฐานความเชื่อและวัฒนธรรม ที่เคารพเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์เพื่อเป็นศูนย์รวมจิตใจของคนในชาติ

2. เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยคณะราษฎรได้กราบบังคมทูลฯ ร้องขอให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานรัฐธรรมนูญ และขอให้ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชบัญญัติ



<http://sanamluang2008.blogspot.com/2009/11/009019.html>

ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ในวันที่ 27 มิถุนายน

พุทธศักราช 2475 โดยไม่มีผู้ใดลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเลย ซึ่งในทางกฎหมายมหาชน ต้องถือว่า ทรงสมัคพระราชหฤทัยจำกัดพระองค์เอง อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญที่พระราชทานนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรทั้งปวงปกครองกันเอง ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาทรงสละราชสมบัติตอนหนึ่ง ความว่า “ข้าพเจ้ามีความเต็มใจที่จะสละอำนาจอันเป็นของข้าพเจ้าอยู่เดิมให้แก่ราษฎรทั่วไป แต่ข้าพเจ้าไม่ยินยอมยกอำนาจทั้งหลายของข้าพเจ้าให้แก่ ผู้ใด คณะใด โดยเฉพาะ เพื่อใช้อำนาจโดยสิทธิขาดและโดยไม่ฟังเสียงอันแท้จริงของประชาชนราษฎร” นับแต่นั้นเป็นต้นมา ประเทศไทยก็มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตราบจนทุกวันนี้

3. พระมหากษัตริย์ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทรงเป็นกลางทางการเมืองซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบอื่น เช่น ระบบประธานาธิบดี ที่สังกัดพรรคการเมือง ผู้ชนะการเลือกตั้ง ก็เป็นฝ่ายหนึ่ง ผู้แพ้การเลือกตั้งก็เป็นอีกฝ่ายหนึ่ง ความเป็นกลางทางการเมืองของพระมหากษัตริย์เป็นสิ่งสำคัญสำหรับสังคมไทยทำให้เกิดความสามัคคี แม้มีความแตกต่าง (Unity in Diversity) แม้เกิดวิกฤติคืบชั้นด้วยพระบารมีของพระมหากษัตริย์ก็สามารถผ่านพ้นวิกฤติมาได้



4. ความเสียสละของพระมหากษัตริย์
ที่ทรงปฏิบัติเพื่อประโยชน์สุขของปวงชน
โดยเฉพาะในชั่วอายุของคนปัจจุบันซึ่ง
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน
ได้ทรงเสียสละทุ่มเทพระวรกายปฏิบัติ
พระราชกรณียกิจมากมาย บารมีที่พระองค์
ทรงสร้าง มิได้เป็นเรื่องการสืบทอด แต่ด้วย
พระปรีชาสามารถ พระวิริยะอุตสาหะ และ
ความมุ่งมั่น พระองค์ทรงเป็นพระเจ้าแผ่นดิน
ที่ไม่เพียงเป็นพระมหากษัตริย์ที่ยิ่งใหญ่ แต่
ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่ดีด้วย ชาวไทย
ทั้งมวลล้วนประจักษ์และเชื่อมั่นว่าการปกครอง
ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์
ทรงเป็นประมุข เป็นระบอบการปกครองที่ดี
และเหมาะสมสำหรับประเทศไทย ในอันที่
จะยังให้เกิดความมั่นคงของชาติ และ
ความผาสุกของประชาชนโดยทั่วกัน

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ และพระบรมวงศานุวงศ์ ได้ทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจ
อุทิศพระองค์ทั้งการปกป้อง การดำรง
ความเป็นชาติไทยและการเสริมสร้าง
ความผาสุกร่มเย็นของพสกนิกรไทยทุกๆ ด้าน
อย่างยากที่จะมีพระมหากษัตริย์พระองค์ใด
ในปัจจุบันเสมอเหมือน สมดังพระราชปณิธาน
ในพระปฐมบรมราชโองการ ความว่า “เราจะ
ปกครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุข
แห่งมหาชนชาวสยาม” ทุกประการ

ด้วยเหตุนี้ การเทิดทูนดำรงรักษา
สถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อเป็นศูนย์รวม
ความผูกพัน ยึดโยงสถาบันต่างๆ ในชาติ
ให้ดำรงความเป็นราชอาณาจักรอันไม่แบ่งแยก
จึงเป็นหน้าที่ของคนไทย ทุกคน ทุกกลุ่ม
ทุกสี เป็นจุดร่วมสร้างความสามัคคีของ
คนในชาติ

แม้อาจมีความแตกต่างกันบ้างทาง
ความคิดและผลประโยชน์ แต่ควรมีปณิธาน
สมานฉันท์ เป็นพลังสามัคคี ถวายความ
จงรักภักดีร่วมกัน ที่จะดำรงรักษาสถาบัน
พระมหากษัตริย์

การดำรงรักษาสถาบันพระมหากษัตริย์
มิใช่เพื่อการคงอยู่และประโยชน์ของสถาบัน
แต่เป็นการรักษาสถาบันหลักของชาติ เพื่อ
เป็นศูนย์รวมแห่งความผูกพันและเพื่อการดำรง
อยู่ของประเทศและประโยชน์ของประชาชน
ในการเดินทางก้าวข้ามการเมืองการปกครอง
ในระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional Period)
ไปสู่การเป็นประเทศประชาธิปไตยที่สมบูรณ์
(Mature) และยั่งยืน

**การเทิดทูนดำรงรักษาสถาบัน
พระมหากษัตริย์ เป็นหน้าที่ของคน
ทุกกลุ่ม ทุกสี เป็นจุดร่วมสร้าง
ความสามัคคีของคนในชาติ
ดำรงรักษาสถาบันพระมหากษัตริย์
ไว้ได้ = รักษาชาติไทยไว้ได้**



การสานเสวนาทางออก สำหรับความปรองดองในสังคมไทย ?

ชลัท ประเทืองรัตน¹



การสานเสวนา (Dialogue) ในภาคเหนือ และได้เรียกว่า สุ่มหัว ภาคอีสานเรียกโผแห่ เป็นการมาจับเข้าคุยกัน พูดคุยกันฉันญาติมิตร คุยกันแบบเพื่อนพ้องน้องพี่ แบบพี่น้องผองเพื่อน แล้วการพูดคุยดังกล่าวจะเป็นทางออกสำหรับความปรองดองในสังคมไทยได้หรือไม่ ก่อนที่จะตอบคำถามดังกล่าว บทความนี้จะมุ่งเน้นอธิบายความหมายของการสานเสวนา แนวคิดและหลักการ รวมถึงประโยชน์และข้อจำกัดของการสานเสวนา ความแตกต่างของการ

สานเสวนา การประชาเสวนา (Deliberation) และการไกล่เกลี่ยคนกลาง (Mediation) รวมถึงกระบวนการและขั้นตอนในการสานเสวนาที่ควรจะเป็น เมื่อได้เข้าใจถึงแนวคิด ประโยชน์และขั้นตอนการนำการสานเสวนาไปใช้แล้ว คงจะตอบได้ไม่ยากเลยว่าการสานเสวนาเป็นทางออกสำหรับความปรองดองในสังคมไทยหรือไม่ แต่อาจมีคำถามใหม่เกิดขึ้นมาว่าทำไมถึงไม่ดำเนินการสานเสวนากันเสียที

ความหมายของการสานเสวนา

การสานเสวนามีความหมายว่าอย่างไร มีผู้ให้ความหมายของการสานเสวนาไว้หลายความหมาย พอจะประมวลได้ดังนี้

William Isaacs quoted in Saunders (2009) เห็นว่าเป็นวิธีการคิดและสะท้อนความคิดร่วมกัน ไม่ใช่สิ่งที่ทำต่อคนอื่น แต่เป็นสิ่งที่ทำร่วมกัน จะเกิดการเรียนรู้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับคนอื่น ในมุมมองที่มุ่งเน้นการเลิกที่จะ

¹ นักวิชาการสำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า



ทำให้คนอื่นเข้าใจเรา แต่จะมาเข้าใจร่วมกัน
ถึงตัวเราและคนอื่นร่วมกัน

Daniel Yankelovich quoted in
Sanuders (2009) เห็นว่าเป็นกระบวนการสร้าง
ความสัมพันธ์ที่ประสบความสำเร็จ (Process
of Successful Relationship Building)

David
Bohm quoted
in Saunders
(2009) เห็นว่า
การสานเสวนา
ต่างจากการ
อภิปราย
(Discussion)
ซึ่งการอภิปราย
เป็น ก า ร



วิเคราะห์ความคิด มุมมองซึ่งแต่ละคนมี
ความคิดที่แตกต่างกันไป เป็นเหมือนการตี
ปิงปอง ที่ผู้คนจะตีได้ทางความคิดกันไปมา
โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ตนชนะหรือได้แต้ม
เท่านั้นในทางกลับกัน Bohm เห็นว่าสานเสวนา
เป็นกระบวนการที่เมื่อคนหนึ่งพูดบางสิ่ง คนอื่น
จะไม่ได้ตอบไป และจะเห็นสิ่งใหม่ที่แตกต่างกัน
ไปจากความคิดเดิมของตน แต่ละคนจะไม่
พยายามทำให้ได้ความคิดที่ตนรู้อยู่แล้ว แต่
เป็นการสร้างสิ่งใหม่ให้เกิดขึ้น ผู้เขียนขอยก
ตัวอย่างการสานเสวนาโดยเปรียบได้กับ
การเล่นดนตรีร่วมกันเป็นวงให้มีเสียง
ไพเราะ การประสานเสียงอย่างสอดคล้อง

ในวงเป็นการสร้างบรรยากาศที่ดี อันอาจจะ
นำไปสู่การได้เพลงที่มีความไพเราะเพิ่ม
มากขึ้น

Saunders (1999) เห็นว่าเป็นกระบวนการ
ที่ปฏิสัมพันธ์กันฉันมนุษย์ที่ฟังซึ่งกันและกัน
อย่างลึกซึ้งเพียงพอจนเกิดการเปลี่ยนแปลง

จากอะไรที่ได้
เรียนรู้ แต่ละ
คนพยายามจะ
รับรู้ความห่วง
กังวลของคนอื่น
แม้ว่าจะไม่เห็น
ด้วยก็ตาม โดย
ไม่มีใครต้อง
ละทิ้งอัตลักษณ์
ของตนเอง

หนังสือศัพท์บัญญัติเกี่ยวกับความ
ขัดแย้งและการแก้ปัญหา จัดทำโดยศูนย์
สันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า
(2547) ให้ความหมายว่า เป็นกระบวนการ
กลุ่มในการจัดการความขัดแย้งที่อาศัย
บุคคลที่สาม ช่วยทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้เกิด
การพูดคุยสนทนากันระหว่างกลุ่มบุคคลที่
เกี่ยวข้องในสถานการณ์ความขัดแย้งที่มี
ความตึงเครียดทางอารมณ์เป็นส่วนประกอบ
ใหญ่โดยมุ่งเน้นที่จะลดอคติอันเกิดจากผลของ
ความขัดแย้งและสร้างความเข้าใจอันดีระหว่าง
ผู้เข้าร่วมกระบวนการ

ปาริชาติ สุวรรณบุปผา (2552) ได้

ประมวลสรุปคุณสมบัติร่วมของการสานเสวนาไว้ว่า

1. เป็นกระบวนการของการมีปฏิสัมพันธ์ ต้องการทำความเข้าใจและปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง
2. เน้นความสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์กันแบบมนุษย์กับมนุษย์ (คุณสมบัติความเป็นมนุษย์ เช่น กลัวการเสียหน้า เป็นผู้รักสุขเกลียดทุกข์ เป็นต้น)
3. ยอมรับความแตกต่างหลากหลายของจุดยืน(ทางเศรษฐกิจการเมืองวัฒนธรรม) ยอมรับความแตกต่างหลากหลายของอัตลักษณ์ของกลุ่มต่างๆ
4. ใช้การฟังอย่างลึกซึ้ง เพื่อเรียนรู้เติบโต เกิดการเปลี่ยนแปลงหลังจากฟังผู้อื่นอย่างต่อเนื่องในกระบวนการ เป็นการฟังด้วยใจเมตตา ไม่ตัดสินไว้ก่อน และฟังโดยเอาใจเขามาใส่ใจเรา

กล่าวได้ว่า การสานเสวนาเป็นการฟังกันอย่างลึกซึ้ง มิใช่การฟาดฟันกัน การสานเสวนาเป็นกระบวนการรับฟังซึ่งกันและกัน และการพยายามทำความเข้าใจคนอื่นมากกว่าที่จะมาพยายามหักล้างหรือมุ่งเอาชนะ **เราเคยหรือไม่ที่ฟัง แต่ไม่ได้ยิน** การสานเสวนาเป็นการเอาใจเขามาใส่ใจเรา เพื่อความเข้าใจอย่างชัดเจนมากขึ้น ผู้เขียน จะขอยกตัวอย่างเพลง**แหม่มใจของแอ๊ด คาราบาว** ซึ่งมีเนื้อหาที่จะทำให้เราอยู่ร่วมกันได้เป็นอย่างดี

“เอาดวงใจของเขา ใส่ดวงใจของเรา

เราจะรู้ว่าเขาคิดกะเรายังไง คิดอย่างไร
อย่างนี้ คิดเอาเองเรื่อยไป ไม่ว่าใจของใคร
ยอมอยากให้ใครเข้าใจ เห็นใจ...”

แนวคิดและหลักการสานเสวนา

แนวคิดและหลักการสานเสวนา ประกอบไปด้วยการสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกัน การสร้างพื้นที่ปลอดภัย ความมุ่งมั่นในการร่วมกันหาทางออก และการไม่เน้นการโต้เถียงกันเพื่อมุ่งเอาชนะอีกฝ่าย

การสานเสวนาเป็นการสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกัน Saunders (1999) เน้นว่าการสานเสวนาเป็นการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ต่อกัน นำไปสู่ความร่วมมือต่อกัน ใช้ได้กับการจัดการความขัดแย้งที่ฝังรากลึก เป็นการฟังกันอย่างลึกซึ้งถึงความห่วงกังวล เปิดใจรับฟังถึงมุมมองของคนอื่น และเปิดเผยความรู้สึก จุดสนใจที่อยู่ลึกในจิตใจ รัฐบาลใช้การทูต การเจรจาและการไกล่เกลี่ยในการจัดการกับความขัดแย้ง แต่การสานเสวนาเป็นเครื่องมือที่ภาคพลเมืองใช้สำหรับการจัดการความขัดแย้งด้วยการคำนึงถึงมิติความเป็นมนุษย์และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน โดยจัดพื้นที่สำหรับผู้เข้าร่วมได้มาใช้เวลาร่วมกัน และค่อยๆ พัฒนาความสัมพันธ์อันดีต่อกัน เป็นการเคลื่อนไปสู่ปฏิสัมพันธ์ที่ลึกซึ้งระหว่างกัน เกิดการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม โดยเฉพาะในความขัดแย้งที่ลึกซึ้ง ยาวนาน



ที่คู่กรณีไม่สามารถพูดคุยกันตัวเอง จึงใช้ การสานเสวนาในการขับเคลื่อนความขัดแย้ง ไปสู่การแก้ไขปัญหา

การสานเสวนาเป็นการสร้าง สัมพันธภาพ : 5 องค์ประกอบของการ สร้างสัมพันธภาพ Saunders (1999) มุ่งเน้นว่าการสานเสวนาเป็นการเปลี่ยนแปลง สัมพันธภาพ เน้นการสร้างสัมพันธภาพ ไม่ได้เน้นที่การมุ่งเน้นแก้ปัญหาโดยตรง แนวคิดของการสร้างสัมพันธภาพเพื่อ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านบวก ประกอบด้วย 5 แนวทางคือ

1. **อัตลักษณ์** ทั้งลักษณะด้านกายภาพ และประสบการณ์ชีวิตที่ทำให้เป็นอยู่ ณ ปัจจุบัน
2. **จุดสนใจ (Interest)** ทั้งจุดสนใจ ที่วัดได้ และความห่วงกังวลที่ผู้คนห่วงใย
3. **อำนาจ** ไม่ใช่เพียงแต่อำนาจทาง การบังคับและควบคุม แต่เป็นการแลกเปลี่ยน อำนาจซึ่งกันและกันในการมีอิทธิพลเหนือ ผู้อื่น
4. **มุมมองและการประทับตรา** ที่เป็น การมองแบบเหมารวม (Stereotypes)
5. **รูปแบบของปฏิสัมพันธ์** ที่คู่กรณี มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน

ทั้ง 5 องค์ประกอบเหล่านี้จะเกิด การเปลี่ยนแปลงภายในแต่ละกลุ่มหรือ ระหว่างกลุ่มที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน

นอกจากการสานเสวนาเป็นการสร้าง ความสัมพันธ์อันดีต่อกันแล้ว การสานเสวนา ยังเป็นการสร้างพื้นที่ปลอดภัย มิใช่พื้นที่ สงคราม แมทธิวส์ (2552) เห็นว่าหน้าที่ วิทยากรกระบวนการและผู้นำก็คือ การสร้าง พื้นที่**ปลอดภัย**ให้คนมาร่วมพูดคุยกัน โดยเชื่อว่าการสร้างบรรยากาศและพื้นที่ที่ เหมาะสมจะทำให้เกิดการพูดคุยกันได้ โดย เปรียบเทียบกับบาดแผลของมนุษย์ที่ต่าง ก็อยากจะสมานเข้าด้วยกันอยู่แล้ว คาเฮน (2551) เน้นว่าเป็นการร่วมกันหาทางออกให้ กับปัญหาที่แก้ไขได้ยาก ไม่ได้ต้องการแค่ ความคิดใหม่ๆ เท่านั้น แต่ต้องการ**ความมุ่งมั่น หุ้มเทร่วมกัน** ต้องการความรู้สึกเป็น อันหนึ่งอันเดียวกัน ในการทำบางอย่าง ร่วมกัน

การสานเสวนาไม่เน้นการโต้เถียง เพื่อมุ่งเอาชนะกัน สำหรับความแตกต่าง ระหว่างการสานเสวนากับการถกเถียง ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์ (2550) ได้อธิบาย อย่างชัดเจนถึงความแตกต่างดังกล่าวไว้

การถกเถียง (Debate)	การสานเสวนา (Dialogue)
1. เชื่อว่ามีคำตอบที่ถูกต้องอย่างเดียว	1. เชื่อว่าคนอื่นก็มีบางส่วนของคำตอบ
2. พร้อมรบ : พยายามพิสูจน์ว่าคนอื่นผิด	2. พร้อมร่วมมือ : พยายามหาความเข้าใจร่วมกัน
3. เกี่ยวกับการเอาชนะกัน	3. เกี่ยวกับการพิจารณาหาสิ่งที่ร่วมกัน
4. ฟังเพื่อจะหาช่องโหว่หรือข้อบกพร่อง	4. ฟังเพื่อที่จะทำความเข้าใจ
5. ปกป้องสมมติฐานของเรา	5. หยิบยกสมมติฐานของเราขึ้นเพื่อรับการตรวจสอบและอภิปราย
6. จับผิดมุมมองของฝ่ายอื่น	6. ตรวจสอบมุมมองของทุกๆ ฝ่าย
7. ปกป้องมุมมองเดียวจากมุมมองอื่น	7. ยอมรับความคิดของคนอื่นเพื่อนำมาปรับปรุงความคิดของตน
8. แสวงหาจุดอ่อนและข้อบกพร่องในจุดยืนของฝ่ายอื่น	8. แสวงหาจุดแข็งและคุณค่าในจุดยืนของฝ่ายตน
9. แสวงหาทางออกที่ตอบสนองจุดยืนของเรา	9. ค้นพบโอกาสและความเป็นไปได้ใหม่ๆ ที่หลากหลาย

Saunders (2009) เห็นว่าการถกเถียงเป็นไปเพื่อทำให้ความคิดของตนชนะ การฟังจึงเป็นไปเพื่อโต้เถียงและหักล้างความคิดอื่น แต่ในการสานเสวนาจะหยุดการตัดสิน แต่ตระหนักว่าความคิดคนอื่นอาจจะมีควมลึกซึ้งกว่า และทั้งสองฝ่ายสามารถที่จะนำไปสู่ความเห็นร่วมได้ การถกเถียงเป็นการจำกัดความคิดในวงแคบ แต่การสานเสวนาเป็นการเปิดใจรับในสิ่งใหม่

ประโยชน์ของการสานเสวนา

การสานเสวนาสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั้งในด้านการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นแล้ว รวมถึงป้องกันความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นด้วยการมาร่วมกันกำหนดทิศทางในอนาคตร่วมกัน กล่าวได้ว่าการสานเสวนา

เป็นทั้งการ “**กันและแก้ไขปัญหา**” การสานเสวนาเป็นกระบวนการรับฟังซึ่งกันและกัน และการพยายามทำความเข้าใจคนอื่นมากกว่าที่จะมาพยายามหักล้างหรือมุ่งเอาชนะ เน้นแสวงหาความร่วมมือจากหลายๆ ฝ่าย เป็นการเปิดมุมมอง ทบทวนจุดยืนของตนเอง และเป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่ดี (วากเนอร์, 2552) Fisher quoted in Abu - nimer (2001) เห็นว่าการสานเสวนาเป็นการเพิ่มความเข้าใจและ**ความไว้วางใจ**ระหว่างคู่กรณี เป็นการเปลี่ยนแปลงความคิด ความรู้สึก มุมมองที่เข้าใจผิดจะหายไป ความรู้สึกต่อกันในด้านบวกจะเกิดขึ้น และเป็นการเตรียมความพร้อมก่อนที่จะนำไปสู่ข้อตกลงที่เป็นทางการในขั้นตอนต่อไป



Saunders (1999) ให้ความสำคัญกับการแปรเปลี่ยนความขัดแย้งด้าน**ความสัมพันธ์** ด้วยการจัดสานเสวนา ที่**ทำโดยภาคพลเมือง** มิใช่กระทำโดยรัฐซึ่งการกระทำโดยรัฐมักจะเป็นรูปแบบที่เป็นทางการ เช่น การเจรจา (Negotiation) การไกล่เกลี่ยคนกลาง (Mediation) ซึ่งมีความเป็นทางการมากกว่า เป็นต้น ซึ่งไม่สามารถเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ในมิติความเป็นมนุษย์ได้ แต่สิ่งที่ได้คือการจัดทำบันทึกข้อตกลง ขณะที่การสานเสวนาโดยภาคพลเมืองมีรูปแบบที่เป็นทางการน้อยกว่าการเจรจาหรือการไกล่เกลี่ยคนกลาง โดยให้ชุมชนมาออกแบบเพื่อเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ที่ไม่ดีที่นำไปสู่ความขัดแย้ง นำไปสู่การปฏิบัติร่วมกัน และมีประโยชน์สำหรับความไม่พร้อมที่จะเข้าสู่การเจรจาที่เป็นทางการ การสานเสวนามาพูดคุยกับคนที่คิดต่าง แม้แต่กับศัตรู โดยมาพูดคุย แสดงความรู้สึก สิ่งที่ตนเองคิด สิ่งที่ตนเองให้คุณค่า **เมื่อคู่กรณีได้รับรู้ถึงความเจ็บปวดซึ่งกันและกัน ต่างก็เริ่มที่จะเข้าใจถึงความรู้สึก ความคิดของอีกฝ่าย และเริ่มตระหนักว่ามีปัญหาร่วมกัน และสามารถทำงานร่วมกันได้** โดยให้การเคารพซึ่งกันและกันมากขึ้น เมื่อเคารพกันมากขึ้น มีความรู้สึกต่อกันดีขึ้น ก็เริ่มจะมองกันได้อย่างถูกต้อง นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ Saunders ยกตัวอย่างในปี ค.ศ.1973 ในช่วงสงครามอิสราเอลกับ

อาหรับ เมื่อได้ไปเยือนอิสราเอล นายกรัฐมนตรีอิสราเอล Golda Meir ได้เข้ามาสัมผัสมือ Saunders และพูดว่า **“ขอแสดงความเสียใจกับการจากไปของภรรยา ฉันก็ได้เสียคนของฉันไปเหมือนกัน เราคงจะรู้สึกเหมือนๆ กัน”** จากประโยคนี้ทำให้ Saunders ได้เรียนรู้ว่าแม้ว่าจะทำงานในฐานะเจ้าหน้าที่รัฐ ก็จะไม่สามารถทำงานลุล่วงได้ ถ้ามองข้ามหรือลืมนึกความรู้สึกนี้ไป ในฐานะของความเป็นมนุษย์ด้วยกัน ความขัดแย้งจะยุติไม่ได้เลย จนกระทั่งผู้ที่เกี่ยวข้องได้มาออกแบบร่วมกันใน**ประเด็นการสานเสวนาว่าสัมพันธ์ภาพแบบใดที่ต้องการในอนาคต** ประเทศ ชุมชนแบบใดที่พวกเขาต้องการ (Saunders, 1999) สำหรับผู้เขียนเองก็เคยมีประสบการณ์โดยตรงจากการจัดสานเสวนาและเห็นว่าการสานเสวนานำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์อันดีนำไปสู่ความร่วมมือกัน เป็นเวทีที่มีการสร้างบรรยากาศที่ดี แตกต่างกับเวทีบางแห่งที่ผู้เข้าร่วมมาพ่นน้ำลายใส่กัน หรือพูดว่ากันว่าอีกฝ่ายโกหก หรือด่าว่าอีกฝ่ายเป็นหมู เป็นหมาซึ่งไม่เป็นประโยชน์ในการหาทางออกร่วมกัน และไม่สามารถเปลี่ยนจากศัตรูมาเป็นมิตร

การสานเสวนาใช้เป็น**เครื่องมือในการกำหนดนโยบาย**ในอนาคตอย่างมีส่วนร่วม ดังที่ประเทศแคนาดาจัดการสานเสวนาเพื่อกำหนดทิศทางในอนาคตที่ควรจะเป็นใน

ด้านของ
แรงงานสุขภาพ
การศึกษา โดย
มีข้อมูล สถิติ
ทางเลือกต่างๆ
เพื่อประกอบ
การสานเสวนา
และหาฉันทมติ
ร่วมกัน (CPRN,
2002) นอกจาก



การสานเสวนาเพื่อกำหนดทิศทางในอนาคต
หลักการและกระบวนการการสานเสวนา
สามารถนำไปใช้ในการไกล่เกลี่ยคนกลาง
และการเจรจาด้วย กล่าวคือเมื่อดำเนินการ
ไกล่เกลี่ย ผู้ไกล่เกลี่ยก็จะดำเนินการที่เน้น
การสานเสวนา โดยกำหนดกติการ่วมกัน
เช่น เน้นทำความเข้าใจกันไม่ได้มุ่งเอาแพ้
ชนะกัน พูดในนามของตัวเองเฉพาะประเด็น
ของเรา ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน ฟังโดย
ไม่ด่วนตัดสิน ฟังด้วยความรู้สึกร่วมเพื่อเข้าใจ
ความรู้สึกของผู้อื่น มองหาจุดร่วมที่เหมือนกัน
เคารพมุมมองของทุกคน เป็นต้น การสาน
เสวนาเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะร่วมกัน
หรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จะมีตัวแทน
จากฝ่ายต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบร่วมหารือกับ
เจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะ
ร่วมกัน ทำให้การตัดสินใจร่วมกันมีคุณภาพ
ดีกว่าการกำหนดนโยบายแบบเดิมที่ภาครัฐ
มักจะปรึกษาหารือจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะกลุ่ม

และฉันทมติ
ที่มาจากการมี
ส่วนร่วมจาก
ผู้เกี่ยวข้อง
หลากหลายกลุ่ม
เป็นการลด
ความขัดแย้ง
ที่อาจจะเกิดขึ้น
ในอนาคต
(วันชัยวัฒนศัพท์,

2550)

ข้อจำกัดและอุปสรรคของการสานเสวนา และการสานเสวนาหาทางออก

ข้อจำกัดและอุปสรรคในการสาน
เสวนาอาจเกิดขึ้นได้จาก **อารมณ์ที่รุนแรง
ของกลุ่ม** ตัวอย่างเช่น การสานเสวนา
ระหว่างนักศึกษาผิวดำกับผู้บริหารผิวขาว
ณ University of the North จากประเด็น
ปัญหาการแบ่งแยกสีผิวระหว่างนักศึกษา
ผิวดำหัวรุนแรงกับผู้บริหารผิวขาวหัวอนุรักษ์
ที่ไม่ต้องการการเปลี่ยนแปลง อดัม คาเฮน
ได้เป็นวิทยากรร่วมกับอิชมาเอล อิมคาเบลลา
ผู้นำทางการเมืองผิวดำ พอเริ่มการประชุม
ผู้นำนักศึกษาต้องการให้ไว้อาลัยกับ
นักศึกษาผิวดำที่ถูกฆาตกรรม แต่ผู้บริหาร
และเจ้าหน้าที่ไม่ต้องการให้ยกย่องผู้ถูก
ฆาตกรรม ทุกคนก็เริ่มโต้เถียงกัน แต่สุดท้าย
อิมคาเบลลา ได้เสนอให้ทุกคนสงบนิ่ง



ไว้คล้ายให้กับนักศึกษาคนดังกล่าวรวมถึงคนอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นนักศึกษาหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับความเจ็บปวดจากความขัดแย้งในครั้งนี้ จากนั้นทั้งห้องก็สงบลง และการโต้เถียงก็ยุติลง (คาเฮน, 2551)

ปาริชาติ สุวรรณบุปผา (2552) ได้ประมวลสรุปข้อจำกัดและอุปสรรคของการสานเสวนาไว้ว่า

1. ความไม่เข้าใจธรรมชาติที่แท้จริงของการสานเสวนามีหัวใจที่ การฟังอย่างลึกซึ้ง มิใช่สนทนาเพื่อให้ได้ยินเท่านั้น
2. มีความเข้าใจว่าการสานเสวนาเป็นการเจรจาต่อรอง หลายฝ่ายอาจเข้าใจว่าผู้ที่กำลังเสียเปรียบเท่านั้นจึงต้องขอต่อรองบนโต๊ะเจรจา
3. มีความกังวลว่าการทำสานเสวนา ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะต้องถูกเปลี่ยนจุดยืน ในความเป็นจริงการเปลี่ยนแปลงจุดยืนจะเกิดขึ้นถ้าได้มีการฟังกันอย่างลึกซึ้ง แล้วเกิดความเห็นอกเห็นใจกัน จนกระทั่งเปลี่ยนความคิดได้
4. ความเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าที่รัฐหรือนักวิชาการเท่านั้นที่ เป็นผู้จัดสานเสวนา แท้จริงแล้วทุกฝ่ายสามารถมีส่วนร่วมได้
5. การสานเสวนาแล้วมีแต่การพูด มิได้มีอะไรเกิดขึ้นหลังจากนั้น
6. ข้อจำกัดเรื่องเวลาและการรอคอย ผลสำเร็จ แต่เมื่อใช้เวลานานหลายฝ่ายอาจเสื่อมศรัทธาจนนำไปสู่การปฏิเสธการเข้าร่วม

กระบวนการต่อไป สอดคล้องกับที่ Saunders (2009) ยกตัวอย่างกรณีนักเรียนมัธยมในสหรัฐที่มาสานเสวนาแล้วเข้าใจกันอย่างลึกซึ้งถึงประเด็นแบ่งแยกผิว แต่ก็รู้สึกหงุดหงิดที่ไม่สามารถเห็นการเปลี่ยนแปลงในเวลาอันรวดเร็วในโรงเรียนของตน

ความแตกต่างระหว่างการสานเสวนา การประชาเสวนาหาทางออกและการเจรจาไกล่เกลี่ย

มีความแตกต่างระหว่างการสานเสวนา การประชาเสวนาหาทางออกและการเจรจาไกล่เกลี่ยในหลายประเด็น แต่ถ้าจะอธิบายโดยสรุปก็คือ ความแตกต่างของผลลัพธ์ที่ได้ การสานเสวนาเน้นที่การสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกัน อันอาจจะนำไปสู่ข้อตกลงกันได้ ในอนาคต การประชาเสวนาเน้นที่การตัดสินใจในทางเลือกต่างๆ ร่วมกัน และการเจรจาไกล่เกลี่ยเน้นที่ข้อตกลงร่วมกันที่เป็นรูปธรรม หรือเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น บันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างคู่กรณี เป็นต้น

ปาริชาติ สุวรรณบุปผา (2552) ได้สรุปถึงความแตกต่างระหว่างการสานเสวนากับการเจรจาไกล่เกลี่ยว่ามี 4 ประเด็น คือ

1. ผลที่คาดหวัง การเจรจาไกล่เกลี่ยและไกล่เกลี่ยคนกลางเน้นที่ ข้อตกลงที่เป็นรูปธรรม สำหรับการสานเสวนา เน้นที่ความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนแปลงไป
2. ผลลัพธ์ของการเจรจาไกล่เกลี่ย

ที่เกิดขึ้นมักจำกัดและพอใจอยู่ที่ผลประโยชน์ที่เป็นวัตถุโดยผ่านข้อตกลงร่วมกัน แต่ผลลัพธ์ของการสานเสวนาเป็นไปเพื่อการสร้างความสามารถ (ของความสัมพันธ์) แบบมนุษย์ที่จะแก้ปัญหาต่างๆ

3. การบรรลุข้อตกลง การเจรจา โกล่เกลี่ยและไกล่เกลี่ยคนกลางเน้นที่ความพร้อมของคู่กรณีในการบรรลุถึงข้อตกลงร่วมกัน แต่การสานเสวนานั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องอาจยังไม่พร้อมที่จะเจรจา แต่ตระหนักว่าไม่ต้องการให้สัมพันธ์ภาพแบบทำลายล้างดำเนินต่อไป

4. ฐานคิดที่แตกต่างกัน การเจรจา โกล่เกลี่ยเกี่ยวข้องกับเรื่องความถูกต้อง/ความดี/ความชั่ว แบ่งแยกคำจำกัดความได้อย่างชัดเจนแต่การสานเสวนาเน้นเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ที่อยู่บนฐานความร่วมมือซึ่งกันและกัน

Saunders (1999) เห็นว่าเป้าหมายของการเจรจาไกล่เกลี่ยและไกล่เกลี่ยคนกลางคือการ**ทำบันทึกข้อตกลง**หรือการเจรจาในประเด็นปัญหา**แต่การสานเสวนาเป็นการเปลี่ยนแปลงสัมพันธ์ภาพ**การเจรจาต้องการคู่กรณีที่พร้อมจะไปสู่ข้อตกลงการสานเสวนาจะเน้นการให้ผู้เกี่ยวข้องที่ยังไม่พร้อมเจรจาแต่ก็ไม่ต้องการให้ความสัมพันธ์ด้านลบดำเนินต่อไป นอกจากนี้ การเจรจาสามารถกำหนดสิ่งที่เป็นรูปธรรม แต่การสานเสวนาเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ที่ทำให้เกิด

การเคารพซึ่งกันและกันและนำไปสู่ความร่วมมือ

ความแตกต่างระหว่างการสานเสวนากับการสานเสวนาหาทางออก (Deliberation)

ในสหรัฐอเมริกามีการสานเสวนาและการสานเสวนาหาทางออกกันอย่างต่อเนื่อง และได้มีการแยกแยะให้เห็นความแตกต่างระหว่างการสานเสวนากับการสานเสวนาหาทางออก Saunders (2009) ได้กล่าวว่า การสานเสวนาเป็นการสื่อสาร การฟัง การเน้นสร้างความสัมพันธ์ แต่การสานเสวนาหาทางออกเน้นที่การตัดสินใจ เริ่มจากนิยามปัญหา กำหนดทางเลือกต่างๆ หลายทางเลือกในการจัดการกับปัญหา และพิจารณาข้อดี ข้อด้อยของแต่ละทางเลือก เพื่อเลือกแนวทางในการจัดการกับปัญหาการสานเสวนาเหมาะสมกับสถานการณ์ที่ความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีพังทลายไม่สามารถสื่อสารกันได้ แต่การสานเสวนาหาทางออกเหมาะสมกับสถานการณ์ที่สามารถพูดคุยกันได้โดยมาพิจารณาทางเลือกร่วมกัน

แมทธิวส์ (2552) เห็นว่าการสานเสวนาหาทางออกนำมาใช้เมื่อต้องเผชิญกับโจทย์ยากๆ ที่ต้องตัดสินใจ และก็ไม่แน่ใจในคำตอบ และเห็นว่าการสานเสวนาหาทางออกเป็นการพูดคุยกันด้วยข้อมูล โดยมีข้อมูลประกอบการอภิปราย เพื่อพิจารณาว่าประเด็นใดมีคุณค่ามากที่สุดต่อประชาชน



โดยทำเป็นทางเลือกต่างๆ (Choice) ข้อมูลแต่ละทางเลือกจะมีผลที่ตามมาทั้งด้านบวกและด้านลบ เพื่อให้ผู้เข้าร่วมได้ชั่งน้ำหนักทั้งข้อดี ข้อด้อยของแต่ละทางเลือก นำมาสู่การพิจารณาทางเลือกร่วมกันอย่างใคร่ครวญ



การสานเสวนาทางออกเป็นเวทีที่ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างหนักแน่นโดยไม่ถูกโต้แย้ง เป็นเวทีที่ผู้มีส่วนร่วมรู้สึกว่าคุณค่าความคิดเห็นซึ่งกันและกันอย่างลึกซึ้ง และประชาชนรู้สึกว่าได้อะไรจากการเข้าร่วมเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจร่วมกันผู้เข้าร่วมจะให้ความสำคัญกับการฟังคนอื่นที่มีมุมมองแตกต่างกันออกไป ความแตกต่างนั้นไม่ใช่ความขัดแย้ง (Difference Was Not Dissonance) เมื่อคุณได้ยินอะไรที่คนอื่นต้องพูด มุมมองของคุณมีแนวโน้มว่าจะขยายกว้างออกไป เริ่มเข้าใจจุดสนใจ และผลประโยชน์ของคนอื่น และจะนำจุดสนใจและเป้าหมายของแต่ละคนมา

แลกเปลี่ยนกันจนกระทั่งนำไปสู่การตัดสินใจอย่างรอบด้าน นอกจากนี้ การสานเสวนาทางออกยังทำให้เราตัดสินใจเลือกบนพื้นฐานที่เห็นพ้องต้องกันว่าเหมาะสมที่สุดสำหรับเรา การสานเสวนาทางออกไม่ใช่

เพียงมาพูดคุยเกี่ยวกับปัญหา แต่เป็นการชั่งน้ำหนักอย่างระมัดระวังถึงผลที่จะตามมาของทางเลือกต่างๆ สำหรับการนำไปปฏิบัติ หากปราศจากซึ่งการสานเสวนาทางออก ประชาชนก็จะเป็นเพียงประชาชนในฐานะลูกค้าหรือผู้รับบริการของรัฐเท่านั้น และรัฐบาลก็จะดำเนินงานโดยขาดการมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางจากสาธารณชนและขาด

ความชอบธรรม แต่ปัญหาอุปสรรคของการสานเสวนาทางออกก็มี คือไม่มีหลักประกันได้ว่าการตัดสินใจจะนำไปสู่การปฏิบัติคนที่มาร่วมจึงไม่ได้มีอำนาจอย่างแท้จริง แต่หน้าที่ของการประสานเสวนาทางออกคือ การเพิ่มโอกาสต่างๆ ให้ได้คิดถึงผลที่จะตามมาให้มากที่สุดก่อนลงมือทำ (แมทธิวส์, 2552)

กระบวนการสานเสวนาที่ควรจะเป็น

กระบวนการสานเสวนาที่ควรจะเป็นควรจะต้องประกอบด้วยอะไรบ้าง มีรายละเอียดดังนี้

การสร้างกฎกติการ่วมกัน

คาเฮน (2008) ได้ยกตัวอย่างการสานเสวนาในประเทศโคลอมเบีย ที่พลเมืองเป็นห่วงสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้น จึงมีภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาร่วมพูดคุยเพื่อเดินหน้าประเทศไปสู่อนาคตที่ดีกว่า ในช่วงแรกของการพูดคุยได้ตั้งกฎกติการ่วมกันคือ แสดงความคิดเห็นที่แตกต่างโดยไม่มี การเหินแสมประชดประชันกัน เชื่อในความจริงใจของผู้อื่น อุดหนุน มีวินัย ตรงต่อเวลา พูดอย่างกระชับชัดเจนและการรักษาความลับ นอกจากนี้ยังมีประสบการณ์จากแอฟริกาใต้ที่คาเฮนได้ไปช่วยกระบวนการในการพูดคุยกันของบิชอป 32 ท่าน ซึ่งเป็นองค์คณะของสภาศาสนาประจำภูมิภาคของแอฟริกาใต้ คาเฮนได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อวางแผนกลยุทธ์ โดยกฎกติกาที่ได้จากที่ประชุมคือ ต้องรับฟังซึ่งกันและกัน ต้องฟังกันด้วยความเข้าใจและฟังสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่อยู่ภายในใจของแต่ละคน

วันชัย วัฒนศัพท์ (2550) ได้อธิบายว่าการสานเสวนาและการไกล่เกลี่ยอาจมีกระบวนการที่สอดคล้องและใช้กระบวนการที่เหมือนกันได้ โดยมีการตั้งกฎ กติการ่วมกันดังนี้

1. เป้าหมาย เพื่อทำความเข้าใจร่วมกัน ไม่ใช่มามุ่งเน้นแพ้ชนะกัน
2. พูดในนามตัวเอง ไม่พูดแทนกลุ่มผลประโยชน์อื่น แต่พูดประเด็นของกลุ่ม

ของตัวเอง

3. มีความเท่าเทียมกันทุกคนในวงสานเสวนา

4. ฟังไม่ด่วนตัดสินใจในข้อมูลที่ได้รับ

5. แสวงหาสมมติฐานต่างๆ เพื่อให้ได้สมมติฐานต่างๆ ที่หลากหลายและอาจจะเป็นสมมติฐานที่ดีกว่าของเราก็เป็นได้

6. ฟังด้วยความรู้สึกร่วม ฟังเหตุผล และฟังด้วยความรู้สึก ถ้าเราเป็นเขา จะรู้สึกอย่างไร ความรู้สึกร่วมนี้ไม่จำเป็นที่เราจะต้องเห็นด้วยในความคิดของเขา

7. มองหาจุดร่วม ไม่เน้นที่การมองหาจุดที่แตกต่างกัน

8. การเห็นต่างทางความคิดไม่ได้เป็นเรื่องของบุคคล แต่เป็นความคิดที่สามารถเห็นแตกต่างกันได้

9. แยกกระบวนการตัดสินใจออกไปจากการสนทนา ไม่ด่วนตัดสินถ้ายังไม่ได้ข้อมูลครบถ้วน

10. เคารพมุมมองทุกคน ไม่มีความคิดใครถูกหรือผิดร้อยเปอร์เซ็นต์

ปาริชาติ สุวรรณบุปผา (2552) ได้กล่าวถึงกระบวนการสานเสวนาที่เหมาะสม 5 ประเด็นคือ

1. การรวมทุกฝ่ายและเห็นความสำคัญของทุกฝ่าย (Inclusiveness) เมื่อเกิดปัญหขึ้นทุกคนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาในกระบวนการสานเสวนา เป็นการรวมผู้เกี่ยวข้องหลายๆ ฝ่าย (Multi - Stakeholder



Dialogue) ในประเด็นนี้ผู้เขียนขออ้าว่ามีความสำคัญมากในการทำให้ทุกฝ่ายได้เข้ามาร่วมกระบวนการ ต้องไม่ทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งรู้สึกว่าคุณทอดทิ้งหรือถูกมองข้ามไป อาจเปรียบได้กับการเกาะรถไฟขบวนสายปรอดดองไปด้วยกัน ที่ทุกคนสามารถขึ้นรถไฟสายนี้ไปด้วยกันได้

2. มีความเป็นเจ้าของร่วมกัน (Joint Ownership) การสานเสวนาบนพื้นฐานว่าเรื่องที่จะพูดคุยกันนั้นเป็นเรื่องสำคัญและมีผลกระทบกับผู้ร่วมสานเสวนาทุกฝ่าย ทำให้เห็นถึงความจำเป็นของการมาร่วมกระบวนการ

3. สานเสวนาเป็นไปเพื่อการเรียนรู้ (Learning) เป็นกระบวนการเรียนรู้ ดังนั้นการฟังอย่างลึกซึ้งและการใคร่ครวญไตร่ตรองด้วยสติจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ และเปิดโอกาสให้แต่ละฝ่ายได้พูด ได้แสดงเหตุผล ความรู้สึก โดยปราศจากการตัดสิน ผู้เกี่ยวข้องจะมีโอกาสได้เรียนรู้

4. ความเป็นมนุษย์ (Humanity) การสานเสวนาเป็นการเปิดเผย ความเป็นมนุษย์ของทุกคนในวงการสานเสวนา ผู้เข้าร่วมพูดความจริง และแสดงความรู้สึกที่อยู่ภายในออกมา

5. มุมมองระยะยาว (A Long - Term Perspective) เวลาในการสานเสวนาไม่ควรเร่งหรือจำกัดด้วยเงื่อนไขเวลา

การสานเสวนากับการพูดอย่างเปิดใจ

อดัม คาเฮน (2551) ได้กล่าวถึงการพูดอย่างเปิดใจผ่านการเล่าเรื่องส่วนตัวจะนำไปสู่การเปิดใจของการสานเสวนาได้ การเล่าเรื่องส่วนตัวเป็นการบอกเล่าความเป็นตัวของตัวเอง สิ่งที่เป็นเรื่องส่วนตัว เปิดเผยบางสิ่งเกี่ยวกับตัวเขาออกมา รวมถึงสิ่งที่มีความหมายกับเขามากที่สุด สิ่งที่เป็นเรื่องส่วนตัวมากที่สุดคือสิ่งที่ตรงใจคนส่วนใหญ่มากที่สุดเช่นกัน บางครั้งการเล่าเรื่องที่กระทบกระเทือนจิตใจมากๆ ก็อาจนำมาสู่การเปิดใจของวงสนทนาได้ เช่น ที่กัวเตมาลา ผู้อำนวยการสำนักงานสิทธิมนุษยชนแห่งกัวเตมาลา เล่าให้ฟังว่าได้ไปหมู่บ้านชาวมายันเพื่อเป็นพยานในการขูดหลุมศพที่ฝังชาวมายันไว้ เมื่อดินถูกขุดขึ้นมาแล้ว เขาเห็นกระดูกขนาดเล็กจำนวนมาก จึงถามที่มนิติเวชว่ากระดูกของศพเหล่านี้ถูกกระแทกจนหักระหว่างการสังหารหมู่ใช่หรือไม่ คำตอบก็คือ ไม่ใช่เลย หลุมศพดังกล่าวมีซากศพของผู้หญิงที่ตั้งครรภ์อยู่ด้วย และกระดูกขนาดเล็กเหล่านี้คือกระดูกของทารกที่อยู่ในครรภ์นั่นเอง จากเรื่องเล่านี้สามารถสะกดให้ห้องประชุมเกิดความเจ็บปวดไปชั่วขณะหนึ่ง และเปิดใจให้คนในกลุ่มเล่าเรื่องอื่นๆ ต่อไปได้ให้ทุกคนพูดความจริงอย่างเต็มที่ และหาทางไม่ให้เกิดเหตุการณ์แบบนี้อีก

การสานเสวนากับการฟังอย่างเปิดกว้าง

อดัม คาเฮน (2551) กล่าวถึงการฟังอย่างเปิดกว้างว่าหมายถึงการเต็มใจให้ตัวเราได้สัมผัสถึงสิ่งที่อยู่ในใจผู้อื่นเช่นกัน เราไม่สามารถหาทางออกให้กับปัญหาที่ซับซ้อนของมนุษย์ได้อย่างสร้างสรรค์ ถ้าหากเราไม่ได้ยินไม่เปิดกว้างและไม่ดึงเอาความอ่อนน้อมถ่อมตนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของทุกคนออกมา ไม่ใช้การแสดงความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น (Sympathy) แต่เป็นการเข้าใจความรู้สึกของผู้อื่น (Empathy) และไม่ใช่เป็นการเสแสร้งฟัง ทำเป็นสนใจในชีวิตและอุปสรรคของผู้พูด แต่ต้องสนใจในเรื่องที่เขาเล่าจริงๆ

การฟังอาจแบ่งได้เป็นสี่ประเภท คือ

ฟังแบบดาวน์โหลด คือ การฟังจากภายในเรื่องราวตนเอง เราจะได้ยินแต่เรื่องที่สุดอดคล้องกับเรื่องราวของเรา มักพบได้ในพวกเผด็จการ พวกหัวรุนแรง ผู้เชี่ยวชาญคนที่เย่อหยิ่งหรือคนกำลังโกรธกัน ผู้ฟังคนอื่นทำหน้าที่เพียงดูรับข้อมูลจากผู้พูดเหมือนกับการดาวน์โหลดไฟล์บนอินเทอร์เน็ต

ฟังแบบอภิปราช เราจะได้รับฟังซึ่งกันและกัน รับฟังความคิดโดยปราศจากอคติและใช้เหตุผลเป็นหลัก คล้ายกับผู้ตัดสินในการไต่สวนหรือผู้พิพากษาในห้องพิจารณาคดี

ฟังผ่านการเสวนาอย่างไตร่ตรอง รับฟังตัวเราอย่างไตร่ตรอง รับฟังผู้อื่นด้วยความเข้าอกเข้าใจ โดยมีอารมณ์ความรู้สึก

เข้ามาเกี่ยวข้อง

การฟังผ่านการเสวนาเชิงสร้างสรรค์ (Generative Dialogue) ไม่เพียงแต่รับฟังจากภายในใจเราหรือภายในใจผู้อื่นเท่านั้น ทว่ายังรับฟังจากทั้งระบบ จากหลายๆ มุม โดยพูดถึงเหตุการณ์ในปัจจุบันและในอนาคตอย่างเข้าใจกัน

บทบาทของผู้ดำเนินการสานเสวนา

แมทธิวส์ (2552) เห็นว่าผู้ดำเนินการสานเสวนาควรพยายามลดบทบาทลงให้ประชาชนได้พูดคุยกันเองให้มากที่สุด ถ้าสามารถกระทำได้ บทบาทคือการกระตุ้นให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมระหว่างกันพยายามรักษาความเป็นกลางเพื่อว่ากลุ่มสามารถพิจารณาทางเลือกทั้งหมดได้อย่างครบถ้วน ถ้าประชาชนเห็นว่ากระบวนการลำเอียงก็จะไม่เข้าร่วมในเวทีอย่างจริงจัง ในขณะที่ Saunders (1999) เห็นว่าคนกลางมีความสำคัญในช่วงแรกของการเริ่มต้นกระบวนการสันติภาพ แต่ภายหลังจากที่พูดคุยกันได้เองก็จะลดบทบาทลง ผู้ดำเนินการสานเสวนาหรือผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) จะพูดให้น้อยที่สุด แต่เน้นให้ผู้เข้าร่วมพูดคุยกันมาก

Schirch and Campt quoted in Saunders (2009) เห็นว่าผู้จัดหรือผู้ดำเนินการสานเสวนาควรจะต้องคัดเลือกผู้เข้าร่วมที่แตกต่างกันมาเข้าร่วมเพื่อให้ได้ความคิดที่



แตกต่าง และ**สร้างบรรยากาศ**ที่มีพื้นที่รู้สึกปลอดภัยในการในการเปิดเผยความรู้สึกที่อยู่ลึกในจิตใจ การสร้างกติกาพื้นฐานร่วมกันในการมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน การออกแบบคำถามที่จะลดความกังวล ให้รู้สึกว่าเป็นพื้นที่ที่จะมาฟังได้ยินกัน เพื่อเกิดการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และมุมมอง รวมถึงการขับเคลื่อนงานไปข้างหน้าถ้าหากที่ประชุมเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ทิศทางดังกล่าว การสร้างสัมพันธ์ภาพและการสร้างความเข้าใจร่วมกันสามารถช่วยให้คนเห็นถึงว่าอะไรที่ควรทำร่วมกันได้

ขั้นตอนในการจัดสานเสวนา

Fisher quoted in Abu - Nimer (2001)

เห็นว่าการนำคู่กรณีมาพูดคุยกันอาจเริ่มจากกลุ่มเล็ก (ฝั่งละ 4 - 5 คน) โดยมีคนกลางที่มีทักษะ คนที่ถูกคัดเลือกมาเป็นคนที่มีความสำคัญในชุมชน มีอิทธิพลทางความคิดต่อชุมชน โดยจะยังไม่เชิญคนที่มีความคิดสุดโต่งมาเข้าร่วมเพราะยังไม่พร้อมที่จะมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์กับฝ่ายตรงข้าม

ขั้นตอนในการจัดสานเสวนาอาจมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับบริบทของเหตุการณ์และสถานการณ์ บทความนี้จะขอยกตัวอย่างขั้นตอนที่ Saunders ได้นำเสนอไว้จากการสานเสวนาระหว่างพลเมืองอเมริกันกับรัสเซีย เพื่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่าง 2 ประเทศ Saunders ได้เป็นผู้นำ

จากฝั่งสหรัฐอเมริกา ร่วมกับ Primakov ผู้นำจากฝั่งรัสเซีย ได้จัดพูดคุยกันอย่างต่อเนื่องทุก 6 เดือน ในช่วงปี 1980 จากการจัดพูดคุยมากกว่า 18 ครั้ง และได้เรียนรู้ว่าการนำกลุ่มเดิมที่เคยพูดคุยกลับมาพูดคุยกันอีก ทำให้เกิดประโยชน์ในการทำความเข้าใจกับคำถามที่ยังดำรงอยู่ สิ่งที่แต่ละฝ่ายต้องการและนำไปสู่การทำงานร่วมกันจากประสบการณ์พูดคุยร่วมกันหลายสิบครั้งทำให้ Primakov ผู้นำการพูดคุยจากรัสเซีย และ Saunders ได้พัฒนา 5 ขั้นตอนการสานเสวนา และได้นำไปใช้ที่ทาจิกิสถานในช่วงที่เกิดสงครามกลางเมือง ในปี 1993 จัดพูดคุย 5 ครั้ง ในปี 1994 จัดพูดคุย 6 ครั้ง ในปี 1995 จัดพูดคุยอีก 6 ครั้ง เป็นต้น (Saunders, 2009)

Sanuders (1999) ได้นำเสนอแนวทางในการจัดสานเสวนาไว้ 5 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

ขั้นแรก : ตัดสินใจที่จะเข้าร่วม (Deciding To Engage)

“เราไม่สามารถปล่อยให้สถานการณ์นี้เป็นแบบนี้ต่อไปได้อีกแล้ว”

การนำบุคคลที่เป็นศัตรูมาคุยกันนับว่าเป็นสิ่งที่ยากที่สุด ผู้เข้าร่วมรู้สึกกังวล ความกลัวที่ต้องเผชิญหน้า การพูดคุยจะเกิดขึ้นได้ถ้าเกิดการตระหนักว่า**ไม่สามารถปล่อยให้สถานการณ์เช่นนี้ดำเนินต่อไป** ต้องมีการเปลี่ยนแปลงอะไรบางอย่าง เมื่อความขัดแย้งแปรเปลี่ยนกลายเป็นความรุนแรง เป็นการยากที่จะให้ทั้งสองฝ่ายมาพูดคุยกัน

การสานเสวนาไม่เพียงแต่เพื่อยุติความรุนแรง แต่เพื่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องในระยะยาว การนำผู้ที่เกี่ยวข้องมาสานเสวนา มีคำถามที่จำเป็นต้องตอบให้ชัดเจนหลายคำถาม คือ ใครจะเป็นผู้เริ่มต้น ใครที่มีความปรารถนาเข้าร่วมและมีศักยภาพภายใต้เงื่อนไขใดที่จะเกิดขึ้นได้ ใครสามารถทำให้การประชุมเกิดขึ้นได้และทำอย่างไร?

ใครจะเป็นผู้เริ่มต้นการสานเสวนา คำตอบคือสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งจากภายในชุมชนเอง ซึ่งจะทำให้รู้สึกมีความเป็นเจ้าของ ปัญหามากกว่า หรือคนนอกสถานการณ์ความขัดแย้ง ซึ่งมีประโยชน์เมื่อคนภายในชุมชนไม่สามารถเริ่มต้นพูดคุยกันเองได้ แต่ก็ต้องระมัดระวังการถูกต่อต้านจากคนภายใน จึงจำเป็นต้องมีคนกลางที่มีทักษะในการเผชิญการต่อต้านจากภายใน

ใครที่จะเข้ามามีส่วนร่วม คำตอบคือจะต้องหาคนที่มีความพร้อมที่จะพูดคุย อาจจะเริ่มจาก 12 คนหรือมากกว่านั้น ผู้ซึ่งมีบทบาทในชุมชน ซึ่งการสานเสวนาครั้งแรกไม่จำเป็นที่จะต้องสมบูรณ์แบบ แต่หาบุคคลแกนหลักที่สามารถทำงานร่วมกันได้ในระยะยาว เพื่อจะได้ขยายแนวคิดนี้ต่อไปในชุมชน บุคคลเหล่านี้ควรจะเป็นบุคคลที่ชุมชนยอมรับหรือทางการยอมรับ ให้ความเคารพ และไม่ได้มาในฐานะที่เป็นทางการหรือตำแหน่งที่มี หรือถ้าให้ดีเป็นบุคคลที่ไม่ได้เป็นผู้นำสูงสุดในองค์กร แต่เป็นผู้นำลำดับ

รองลงมา แต่สามารถนำความคิดที่ได้ไปขยายต่อ การมาพูดคุยในฐานะส่วนตัวมิใช่ในฐานะตัวแทนองค์กร และควรเป็นบุคคลที่เปิดใจรับฟังความเห็นของคนอื่น ไม่ได้เน้นแต่จุดยืนของตนเองเท่านั้น

ใครจะเอาชนะอุปสรรคหรือการต่อต้านการสานเสวนาได้ สิ่งที่พบมากคือการไม่ประสงค์จะเข้าร่วมกระบวนการสานเสวนา เขาอาจไม่พร้อมจะเผชิญความเจ็บปวดของคนอื่น ก็อาจจะต้องรอให้เกิดความเจ็บปวดมากขึ้นไปอีกจนทนไม่ไหว แต่เราก็ต้องการให้เขามาร่วมพูดคุยก่อนที่จะเกิดการสูญเสีย ถ้าเปรียบกับปัญหาบางปัญหาเช่น ทำอย่างไรให้คนที่ติดเหล้าหรือยาเสพติดเข้ารับการบำบัด คำตอบคือ ความเจ็บป่วยทางกายอย่างหนัก การตกงาน การสูญเสียอย่างหนักหน่วง และทนไม่ได้ที่จะอยู่กับสถานการณ์อย่างนี้ต่อไป ในการสานเสวนาอาจต้องใช้ศิลปะในการนำคนเข้าสู่การสานเสวนา เช่น ชาวอิสราเอลคนหนึ่ง พูดว่า “ฉันกังวล ห่วงหลานของฉันที่อาศัยอยู่ในอิสราเอล ถ้าเราไม่ทำอะไรตอนนี้” ถ้าเขารู้สึกว่าเกิดความตึงเครียด ความเข้มข้นในสถานการณ์จนต้องเปลี่ยนแปลงก็จะนำไปสู่การเข้าร่วม แต่ต้องกระตุ้นให้เขาเห็นให้ได้ว่าการเข้ามาจัดการดีกว่าไม่ทำอะไร แต่แม้ว่าคนที่มาร่วมจะมีบทบาทสำคัญในชุมชน แต่ก็ไม่ควรทำให้เขากดดันในการผลักดันให้เกิดการปฏิบัติ แต่ให้พวกเขาได้มามีปฏิสัมพันธ์



ต่อกันในกระบวนการสานเสวนาก่อน

เงื่อนไขสำหรับการสานเสวนา การสร้างพื้นที่ปลอดภัยสำหรับการพูดคุยกันนั้น พวกเขาต้องมีส่วนในการกำหนด เพื่อให้รู้สึกเป็นเจ้าของและเห็นด้วยกับเงื่อนไขที่พวกเขาได้กำหนดเอง และควรเป็นเงื่อนไขที่ไม่นำไปสู่การเผชิญหน้าและเพิ่มความขัดแย้ง และทำให้พวกเขารู้สึกปลอดภัยในการพูดคุย ก่อนที่จะมาสู่การสานเสวนา เช่น ประเด็นสถานที่วัตถุประสงค์และประเด็นในการพูดคุย สถานที่อาจเป็นสถานที่ที่เป็นกลางที่ทำให้เขารู้สึกปลอดภัย หรือที่เขาคุ้นเคย แต่สิ่งที่ควรคำนึงถึงด้วยสำหรับผู้จัดคือ ความปลอดภัยปลอดภัยจากสื่อมวลชน เป็นต้น คำถามสำคัญคือวัตถุประสงค์ในการมาอยู่ร่วมกันคืออะไร จะพูดคุยในประเด็นใดการพูดคุยตอนเริ่มต้นไม่ควรลงรายละเอียด พูดในหลักการกว้างๆ ว่ามาเพื่อนำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน สำหรับจำนวนคนที่จะมาพูดคุย อาจเริ่มต้นจาก 12 คน เพื่อความทั่วถึงในการพูดคุย

ผู้ดำเนินการประชุม (Moderator) ผู้จัดการประชุม กับผู้ดำเนินการประชุมอาจไม่จำเป็นต้องเป็นคนเดียวกันก็ได้ ผู้จัดเวทีควรจะต้องมีการคิดถึงผู้เหมาะสมในการเป็นผู้ดำเนินการประชุม คุณสมบัติที่ควรจะมีของผู้ดำเนินการประชุมคือ

- ได้รับความรู้สึกได้ดีว่าทำไมคนจึงเจ็บปวด ทำไมคนจึงรู้สึกโกรธ ความต้องการ

ของผู้เข้าร่วม และต้องไม่ทำให้ผู้เข้าร่วมรู้สึกเหมือนกับว่ามาเข้ารับการอบรมมีประสบการณ์ที่ลึกซึ้งเกี่ยวข้องกับปัญหาและความสามารถในการสรุปรวบยอดประสบการณ์ที่ได้จากการแลกเปลี่ยน

- มีความสามารถในการกำหนดประเด็นการพูดคุย และนำประเด็นที่ได้จากครั้งที่ผ่านมามาพูดคุยให้ลึกลงในรายละเอียดได้

- สามารถมองเห็นภาพรวมได้ทั้งหมด เก็บเป้าหมายไว้ในใจและไม่เอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

- ได้รับการยอมรับและเคารพจากผู้เข้าร่วมว่าเป็นผู้มีประสบการณ์และเป็นคนที่เข้าอกเข้าใจคนอื่น

- ไม่ได้เน้นที่การพูดคุยเชิงนโยบาย แต่เน้นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้เกี่ยวข้องให้มีการเรียนรู้ระหว่างกันและกัน

- จุดเน้นไม่ได้เน้นที่การบรรลุข้อตกลง แต่เกี่ยวข้องกับการเข้าใจปัญหาในภาพรวมเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาด้วยการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างกัน

การแยกการพูดคุยก่อนการสานเสวนาก่อนการสานเสวนาจะเริ่มขึ้น ผู้อำนวยการประชุมอาจจะแยกการพูดคุยกับแต่ละฝ่ายก่อน เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดี สร้างความไว้วางใจให้ทั้งสองฝ่ายเห็นภาพไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เพื่อทำความเข้าใจว่าแต่ละฝ่ายมีความคิด ความรู้สึกอย่างไร

เพื่อประเมินว่าแต่ละฝ่ายใครเป็นผู้นำ ใครเป็นผู้มีบทบาททางความคิด เพื่อประเมินว่าอาจจะมีการต่อต้านจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือไม่ รวมถึงเพื่อตั้งกฎ กติการ่วมบางอย่างร่วมกันก่อนที่จะมาพูดคุยกัน เช่น สถานที่เป็นที่ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน รวมถึงคำนึงถึงปัจจัยอื่นๆ ด้วยเช่น ความปลอดภัย ความเป็นกลาง ปลอดภัยจากสื่อมวลชน เป็นต้น

การจดบันทึกการพูดคุย การสานเสวนา จำเป็นต้องมีการจดบันทึกการพูดคุย จะต้องมีการเขียนรายงานความก้าวหน้าของการพูดคุย ปัญหาอุปสรรคที่พบ และประเด็นที่เป็นประโยชน์สำหรับการพูดคุยครั้งต่อไป ซึ่งจะช่วยให้ผู้อำนวยการประชุมได้ทบทวน ประเด็นสำคัญ และความรู้สึก วัตถุประสงค์ ไม่ใช่การบันทึกว่าใครพูดอะไร ซึ่งอาจทำให้คนพูดรู้สึกอับอายได้ถ้ารายงานเผยแพร่ออกไป แต่เป็นการสะท้อนว่าสิ่งที่เกิดขึ้นในกลุ่มและประเด็นที่ได้คืออะไร

ขั้นที่สอง : ระบุปัญหาและค้นหาความสัมพันธ์ (Mapping And Naming Problems And Relationships)

“ปัญหาที่เราต้องจัดการลำดับแรกคือ....”

ในขั้นนี้จะให้ผู้เกี่ยวข้องระบุภาพรวมทั้งหมดของปัญหาที่เกิดขึ้นจะเป็นการสำรวจสิ่งที่อยู่ในใจของแต่ละคน การพูดคุยจึงเป็นการพูดคุยในประเด็นที่กว้างเพื่อให้เห็นภาพรวมของปัญหาและประเมินความสัมพันธ์

อาจทำให้ทราบถึงปัญหาที่แต่ละฝ่ายเข้าใจกันผิดซึ่งแต่ละฝ่ายอาจจะเล่าถึงความเจ็บปวดที่ต้องเผชิญ การพูดคุยในขั้นตอนนี้อาจจัดพูดคุยหลายครั้ง การพูดคุยในขั้นที่สองนี้จะยุติลงต่อเมื่อ มีการตั้งคำถามว่าอะไรหรือปัญหาใดที่เราต้องการจัดการเป็นลำดับแรก

กระบวนการสานเสวนาควรจะต้องทำให้ผู้เข้าร่วมเห็นพ้องต้องกันในกฎ กติกา หรือกระบวนการที่เกิดขึ้น การสานเสวนาเริ่มต้นด้วยการมาพูดคุยและรับฟังว่าแต่ละฝ่ายมีความรู้สึก ความเข้าใจอย่างไร คนที่เข้าร่วมก็จะเริ่มรู้จักกันมากขึ้นทั้งจากความคิด ความรู้สึก ประสบการณ์ ซึ่งการพูดคุยครั้งแรกอาจจะยังไม่ได้รับสิ่งที่กล่าวมาการพูดถึงความรู้สึก ความคาดหวัง ความกลัวไม่ใช่เรื่องง่ายเพราะอาจเป็นการแสดงถึงความอ่อนแอ การสานเสวนาต้องพยายามให้เปิดเผยความรู้สึกเช่น ความหวาดกลัว แต่ที่สำคัญคือเพื่อความเข้าใจที่มากขึ้น เกิดการรับรู้ อารมณ์ซึ่งกันและกันว่าทำไมเขาจึงคิดเช่นนั้น การสานเสวนาจะไม่เกิดประโยชน์เลยถ้าไม่ได้เปิดเผยความรู้สึกที่อยู่ลึกในจิตใจ

การสานเสวนาไม่ได้เน้นแต่เพียงปัญหาทางเทคนิคหรือการแก้ปัญหาทางเทคนิค แต่เน้นที่ความสัมพันธ์ที่มีต่อกัน พิจารณาว่าความสัมพันธ์ด้านใดบ้างที่นำมาสู่ปัญหา ถ้ามุ่งเน้นการแก้ที่ปัญหาทางเทคนิคจะไม่ได้รับคำตอบเรื่องความสัมพันธ์ที่มีระหว่างกัน



การสานเสวนาต้องทำให้ผู้เข้าร่วมรู้สึกว่าเป็นอีกฝ่ายก็เป็นเพื่อนมนุษย์เหมือนกับเรา และปรับเปลี่ยนมุมมองแบบเหมารวม (Stereotypes) อันจะนำมาซึ่งความเคารพในความเป็นเพื่อนมนุษย์ซึ่งกันและกันมากขึ้น และนำมาสู่ความไว้วางใจ **การเล่าเรื่อง (Story Telling) ทรงพลังมากในการทำให้เห็นมิติความเป็นมนุษย์ระหว่างกัน** และปรับเปลี่ยนจากการเป็นศัตรูมาเป็นมิตร จะทำให้เห็นถึงความรู้สึก ความเจ็บปวดของอีกฝ่าย ผู้อำนวยการประชุมควรใช้ทักษะการฟังอย่างตั้งใจและทำให้เวทีรับฟังซึ่งกันและกันอย่างแท้จริงถึงสิ่งที่แต่ละคนพูด และทำให้เขารู้สึกว่าควรจะต้องกลับมาพูดคุยอีกครั้งเนื่องจากเป็นเวทีที่มีการรับฟังกันอย่างแท้จริง ทุกคนมีส่วนร่วม และมีความเป็นเจ้าของกระบวนการนี้

ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นคือการต่อต้านจากกลุ่มที่ไม่สามารถยอมรับความเสี่ยงได้ว่าฝ่ายตรงข้ามมีความรู้สึกที่สูญเสีย ทุกข์เดือดร้อน คือกลัวความรู้สึก

ของฝ่ายตรงข้ามที่จะระเบิดออกมา แนวทาง

แก้ไขมีสองแนวทางคือ แนวทางแรก มองย้อนกลับไปในอดีตว่าเกิดอะไรขึ้น ภายหลังจากการฟังกันถึงความรู้สึกที่ลึกลงไป ในจิตใจ อาจจะนำไปสู่ผลคือการแสดงความรับผิดชอบบางส่วน แม้แต่การขอโทษบาดแผลก็จะถูกเยียวยาได้จากการยอมรับสิ่งที่เกิดขึ้น นำไปสู่การให้อภัยและการทำงานร่วมกันต่อไปได้ ข้อดีคือเป็นการทำให้ชัดเจนและนำไปสู่สัมพันธภาพระหว่างกันได้ แต่ข้อเสียคือความรู้สึกที่ปลดปล่อยออกมา อาจนำไปสู่การทำลายบรรยากาศการพูดคุย แนวทางที่สอง มุ่งไปข้างหน้า เน้นที่ปัญหาที่เกิดขึ้น ข้อดีคือลดการเผชิญหน้ากับอารมณ์ที่อาจจะเบียดออกมา ข้อเสียคือไม่ได้ทำในสิ่งที่ควรทำทั้งภาพรวม

ในขั้นนี้ต้องทำให้มั่นใจว่าความห่วงกังวล ความหวงใยมีความครบถ้วน เพื่อ

ทำให้เขารู้สึกว่าอยากจะทำงานร่วมกันต่อไปในอนาคต ผลที่ได้คือการต่อต้านจากฝ่ายต่างๆ หมดไป ผู้เข้าร่วมสามารถพูดคุยกันเองได้โดยตรง แต่ละฝ่ายพร้อม

ที่จะพูดคุยกันลงลึกในรายละเอียดต่อไป



ขั้นที่สาม : ตัดสินใจเลือกทางเลือกร่วมกัน ตรวจสอบปัญหาและความสัมพันธ์เพื่อเลือกทิศทาง และคือทางที่เราต้องการจะเคลื่อนไป (Probing Problems and Relationships to Choose a Direction)

“นี่คือทิศทางที่เราต้องการขับเคลื่อนไป”

เป้าหมายขั้นตอนนี้คือนิยามปัญหาที่ต้องการจะทำงานร่วมกันและคิดถึงยุทธศาสตร์ในการทำงานร่วมกัน ภารกิจคือ เลือกปัญหาอย่างเจาะจงเพื่อกำหนดทิศทางการทำงานร่วมกันและเพื่อนำไปสู่ความสัมพันธ์ที่ดี ในช่วงท้ายขั้นตอนนี้ผู้เข้าร่วมจะตัดสินใจว่าจะทำงานร่วมกันเพื่อเปลี่ยนแปลงสู่ความสัมพันธ์ที่ดี สิ่งสำคัญคือ **ความมุ่งมั่นที่จะทำงานร่วมกัน** และสิ่งที่ต้องอุทิศให้กับการเปลี่ยนแปลง คนที่เข้าร่วมพร้อมที่จะคิดและทำงานร่วมกันต่อไป

สิ่งที่ได้จากขั้นตอนนี้คือ การสานเสวนาที่ลึกกลงในรายละเอียดที่ชัดเจนและเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างกันได้ การมองซึ่งกันและกันที่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีต่อกันมากขึ้น โดยมีการพิจารณาดำเนินการเพื่อการเปลี่ยนแปลง

ในขั้นตอนนี้เป็นการสร้างทางเลือกต่างๆ และตัดสินใจเลือกทิศทาง หลังจากที่ได้ทางเลือกต่างๆ หลายทางเลือกแล้ว เข้าใจผลของทางเลือกต่างๆ แล้ว ก็จะมาพูดคุยกันเพื่อเลือกทางเลือกร่วมกันเพื่อจะ

ได้ขับเคลื่อนไปด้วยกัน ขั้นตอนนี้เป็นความมุ่งมั่นของผู้เข้าร่วมว่าจะยังคงต้องการทำงานร่วมกันต่อไปหรือไม่ ถ้ากลุ่มพร้อมจะทำงานร่วมกันต่อไปให้ถามว่าอะไรคืออุปสรรคในการขับเคลื่อนงานไปสู่ทิศทางที่ต้องการ? ถ้ากลุ่มไม่พร้อมจะขับเคลื่อนงานต่อไป ให้เขียนว่าทำไมจึงยากที่กลุ่มจะทำงานร่วมกันต่อไป คำถามเช่น ประเด็นปัญหาหลักคืออะไร? ใครบ้างที่ควรเข้ามาเกี่ยวข้องในการจัดการปัญหา?

ขั้นที่สี่ : วางแผนสู่การปฏิบัติ

“แผนปฏิบัติการจะเป็นอย่างไร?”

ขั้นตอนนี้จะลงในรายละเอียดให้มากที่สุดในการปฏิบัติการ โดยเป็นการทำงานร่วมกันเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสัมพันธภาพและความสัมพันธ์ของสังคมที่ควรจะเป็นบนพื้นฐานที่ว่าการทำงานร่วมกันสามารถเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ต่อกันได้

จัดทำรายการที่เป็นอุปสรรคในการขับเคลื่อนงาน การขาดแคลนทรัพยากรทัศนคติด้านลบต่อกันความเจ็บปวดที่มีต่อกันและพิจารณาว่าทำอย่างไรถึงจะแก้ปัญหามองอุปสรรคเหล่านี้ได้ และใครควรจะเข้าร่วมรับผิดชอบ ซึ่งอาจจะเป็นคนละคนๆ แต่ที่สำคัญคือผู้เข้าร่วมเองเป็นผู้ที่ตัดสินใจผลักดันงานเหล่านี้ต่อไป

สิ่งที่ได้คือแผนปฏิบัติการที่มีความชัดเจนและประสบการณ์ที่ได้จากผู้เข้าร่วมที่เชื่อว่าเป็นไปได้ที่จะขยายแนวความคิดนี้ออกไปได้



โดยก็ยังคงมีความเป็นตัวตนของตัวเอง อยู่ มิได้ถูกลบหายไป จุดเปลี่ยนผ่านคือ คำถามที่ว่าพวกเราจะหยุดอยู่แค่การพูดคุย เท่านั้นใช่ไหม เพื่อนำไปสู่การขับเคลื่อนงาน ร่วมกัน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญมากถ้าผู้เข้าร่วม เป็นผู้คิดและพูดออกมาด้วยตัวเอง

ขั้นที่ห้า : ทำงานร่วมกัน ทำให้เกิด การเปลี่ยนแปลง (Acting Together To Make Change Happen)

“อะไรที่พวกเราจะทำต่อไป”

ขั้นตอนนี้ยากในแง่ของการขยายวง จากการสานเสวนาวงเล็กๆ ไปสู่สังคมที่ ใหญ่ขึ้น จากการทำงานร่วมกัน ได้ตัดสินใจ ร่วมกัน หาวิธีการทำอย่างไรเพื่อนำไปสู่ การปฏิบัติ รวมถึงการขยายผลไปสู่ผู้เกี่ยวข้อง อื่นๆ ด้วย โดยอาจต้องพิจารณาเงื่อนไขอื่นๆ ในชุมชน เช่น มีความปลอดภัยมากน้อย แค่ไหนในการดำเนินการ มีความเสี่ยงอะไร บ้างที่ต้องคำนึงถึง รวมถึงพิจารณาถึงศักยภาพ ในการบรรลุเป้าหมาย จะยิ่งดีมากขึ้นถ้าคนที่ เข้าร่วมมีศักยภาพในการขับเคลื่อนงาน อยู่แล้ว ตัวอย่างของอิสราเอลกับปาเลสไตน์ เช่น การทำงานร่วมกันมารณรงค์ เขียน เผยแพร่ แจกเอกสารเพื่อการสร้าง สันติภาพให้เกิดขึ้น โดยมีเครือข่ายของแต่ละ ฝ่ายได้ร่วมกันรณรงค์งานดังกล่าวเพื่อให้เกิด สันติภาพขึ้นระหว่างสองชุมชน

การขับเคลื่อนงานสามารถทำได้ใน หลายทางเลือก เช่น ทำโดยปัจเจกที่มี

ความสัมพันธ์กับองค์กรต่างๆ อยู่แล้ว จึง เป็นการประหยัดต้นทุน แต่ผลกระทบต่อ สังคมอาจจำกัด หรือการทำงานร่วมกันเป็น กลุ่มตามแผนที่ได้ทำร่วมกัน โดยประสานกับ ทั้งภาครัฐและเอกชน การเน้นเชิญชวนให้ ภาครัฐและเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

ขั้นตอนที่ 5 จุดเน้นสำคัญคือการ ตัดสินใจทำงานร่วมกันเพื่อผลักดันให้สันติภาพ เป็นจริง แต่ไม่ว่าจะทำงานในรูปแบบใดก็ตาม จะต้องไม่เสียหลักการพื้นฐานคือสัมพันธภาพ ที่เกิดขึ้นระหว่างกัน ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน สำคัญมาก ไม่ใช่เน้นแต่การกระทำให้เกิดขึ้น ได้เท่านั้นการทำงานร่วมกันนำไปสู่สัมพันธภาพ ที่ดีต่อกันได้ รวมถึงการเปลี่ยนมุมมองต่อกัน ในด้านลบ



บทสรุป

การสานเสวนามีใช้คำตอบทั้งหมด สำหรับสังคมไทย แต่การสานเสวนาเป็น จุดเริ่มต้นในการจุดประกายให้คนในชาติ

หันหน้ามาพูดคุยกันและฟังกันแบบที่แบบน้อง การสานเสวนาจะเกิดขึ้นได้จำเป็นต้องมีเจตจำนง (Will) ทั้งจากผู้นำและพลเมืองในชาติที่อยากเห็นประเทศก้าวข้ามพ้นหล่มความขัดแย้งอย่างจริงจัง ภายใต้บรรยากาศที่ร่มเย็น ไม่ร้อนรุ่ม โดยทุกฝ่ายช่วยกันสร้างบรรยากาศให้เกิดความปรองดองร่วมกัน อะไรที่จะกระตุ้นให้เกิดความขัดแย้ง ก็อาจจะฟังหลักเสียงไปก่อน การสานเสวนาหรือการหันหน้ามาพูดคุยกันคงมิใช่การมาพูดคุยกันเฉยๆ แต่ต้องมีการออกแบบกระบวนการการพูดคุยให้ดี เพราะถ้ามาพูดคุยกันทันทีระหว่างคนที่ขัดแย้งกันอาจจะนำไปสู่ปัญหาที่มากขึ้น และจะกลายเป็นการเร่งให้ความรุนแรงเกิดขึ้นมาอีกครั้ง จะกลายเป็นเวทีมาชี้หน้าว่ากัน ว่าอีกฝ่ายผิด ตนเองถูก การสานเสวนาอาจมิได้เป็นการพูดคุยกันเฉพาะการสร้างความปลอดภัยในชาติ แต่เป็นการกำหนดอนาคตของประเทศร่วมกัน ประเทศไทยในสิบปี ยี่สิบปีข้างหน้าควรจะเป็นอย่างไร เพื่อลูกหลานของเราจะสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ

การสานเสวนาในอนาคตจึงต้องมาออกแบบกระบวนการสานเสวนาร่วมกันโดยสิ่งที่ควรคำนึงถึงก็คือ ความสัมพันธ์อันดีของคนในชาติต้องเกิดขึ้น มีพื้นที่ปลอดภัยที่รู้สึกว่าจะอยากจะแสดงความคิดเห็น พูดแล้วไม่ต้องกังวลว่าจะเป็นภัยกับตนเอง มีกติกาที่แต่ละฝ่ายเห็นพ้องต้องกันในการพูดคุย

ไม่มาเน้นการโต้แย้งหรือโต้เถียงกัน เกิดการแสดงความคิดเห็นและความรู้สึกที่จะทำให้เข้าอกเข้าใจซึ่งกันและกัน จนกระทั่งนำไปสู่ทางออกร่วมกันอย่างสร้างสรรค์สำหรับคนในสังคม

เอกสารอ้างอิง

- คาเฮน, อัดัม. (2551). *วิธีสร้างปฎิหาริย์เมื่อสถานการณ์ถึงทางตัน*. (พูนลาภ อุทัยเลิศอรุณ, ผู้แปล). กรุงเทพฯ : วีเลิร์น).
- เครตัน, เจมส์ แอล. (2547). *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน*. (วันชัย วัฒนศัพท์, ผู้แปล) ขอนแก่น : ศิริภักดิ์ ออฟเซ็ท. (ต้นฉบับพิมพ์ปี, 1992)
- ปาริชาติ สุวรรณบุปผา. (2552). *สานเสวนา สานใจสู่ใจ*. กรุงเทพฯ : หจก. ควอลิตี้.
- แมทธิวส์, เดวิด. (2552). *การเมืองภาคพลเมือง*. (วันชัย วัฒนศัพท์, ผู้แปล). ขอนแก่น : สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- วันชัย วัฒนศัพท์. (2550). *ความขัดแย้ง : หลักการและเครื่องมือแก้ปัญหา....* พิมพ์ครั้งที่ 3. ขอนแก่น : ศิริภักดิ์ ออฟเซ็ท.
- วากเนอร์, โยส. (2552). *คู่มือสานเสวนาและการปฏิบัติงานร่วมกัน*. (เบญจรัตน์



แช่จั่ว, ผู้แปล) กรุงเทพฯ : บริษัท
ฟองทองเอนเตอร์ไพรส์ จำกัด.

ศูนย์สันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบัน
พระปกเกล้า. (2547). *ศัพท์บัญญัติ
เกี่ยวกับการแก้ปัญหาและความขัดแย้ง*.
กรุงเทพฯ : ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์
จำกัด.

Abu-Nimer, Mohammed. (2001).
*Reconciliation, Justice, and
Coexistence : Theory and Practice*.
USA. : Lexington Press.

Arthur, Jim., Christine Carlson, & Moore
Lee (2005). *A Practical Guide to
Consensus*. New Mexico : Roller
Printing Santa Fe.

Bercovitch, Jacob., Victor Kremenyuk,
& I. William Zartman. (2009). *The
Sage Handbook of Conflict
Resolution*. London : SAGE
Publications Ltd.

Canadian Policy Research Networks and
Viewpoint Learning (CPRN).
(2002). *The Kind of Canada We
Want : Citizens' Dialogue on
Canada's Future*.

Miall, Hugh, Oliver Ramsbotham, & Tom
Woodhouse. (1999). *Contemporary
Conflict Resolution : the prevention,
management and transformation
of deadly conflicts*. USA : Blackwell
Publishers Inc.

Rigby, Andrew. (2001). *Justice and
reconciliation : after the violence*.
USA. : Lynne Rienner Publishers,
Inc.

Saunders, Harold. (1999). *A Public
Peace Process sustained dialogue
to transform racial and ethnic
conflicts*. New York : St.Martin
Press.

Saunders, Harold. (2009). "Dialogue as
a Process for Transforming
Relationships". In *The SAGE
Handbook of Conflict Resolution*,
eds. Bercovitch, Jacob., Victor
Kremenyuk, & I. William Zartman
(2009). London : SAGE
Publications Ltd.



คำนิยมสร้างสรรค์
ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

“ วิสัยทัศน์ดี มีคุณธรรมน้อมนำความพอเพียง ”



สถาบันดำรงราชานุภาพ

สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย

ถนนอัษฎางค์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 โทร./โทรสาร 0-221-5958

<http://www.stabundamrong.go.th>