

# เราควรเรียก 'ชัชชาติ' ว่า 'นายกอบก.'

(หรือจะเรียกนายกอบก. ว่า 'ผู้ว่าราชการจังหวัด' กันดี)



สาธารณะในท้องถิ่น รวมถึงมีอำนาจทางปกครองในการพิจารณาอนุญาตอนุมัติในบางเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด ราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ถือเป็น "ข้าราชการการเมือง" ตำแหน่งนี้จึงต้องมาจากการเลือกตั้ง กรุงเทพมหานครที่คุณชัชชาติบริหารงานนั้น แม้จะมีภารกิจและโครงสร้างแตกต่างกัน แต่โดยสาระแล้วก็ไม่แตกต่างจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดของจังหวัดอื่นๆ เลย

ดังนั้น "ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร" ซึ่งเป็นตำแหน่งของอาจารย์ชัชชาตินั้นจึงไม่ใช่ "ผู้ว่าราชการจังหวัด" ซึ่งอันนี้ถ้าใครสังเกตดูในชื่อตำแหน่งก็คงจะเห็นได้ว่าไม่มีคำว่า "จังหวัด" อยู่เพราะกรุงเทพฯ ไม่ใช่จังหวัดดังได้กล่าวไป และแท้จริงแล้ว ควรจะเรียกชื่อตำแหน่งนี้ว่า "นายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร" หรือ "นายก อบก." จะถูกต้องสอดคล้องกับที่อื่นๆ มากกว่า

จึงเป็นคำตอบสำหรับคำถามว่า "ประชาชนในจังหวัดอื่นควรได้เลือกผู้ว่าแบบคน กทม.บ้างหรือไม่?" เพราะถ้าเรื่องนี้หมายถึงการที่ประชาชนได้เลือกตั้งใครสักคนขึ้นมาดูแลบริหารกิจการของจังหวัดตัวเองแบบที่ กทม.ได้เลือกอาจารย์ชัชชาติ ก็ต้องตอบว่า ท่านได้เลือกบุคคลที่ทำหน้าที่ดังกล่าวแล้ว ในชื่อของ "นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด" หรือนายกอบก.นั่นเอง

ถามคนต่างจังหวัดนั้นออกจะโหดดีกว่าคน กทม. ด้วยซ้ำ ในแง่ที่ว่า ท่านยังมีโอกาสได้เลือกผู้บริหารท้องถิ่นระดับย่อยลงไปให้แก่ "นายกเทศมนตรี" หรือ "นายกองค์การบริหารส่วนตำบล" ได้อีกด้วย นั่นคือคนปากเกร็ด นนทบุรี ได้เลือกทั้งนายก อบจ.นนทบุรี และนายกเทศบาลนครปากเกร็ด แต่แค่เลยข้ามเขตมาหน่อยแถวหลักสี่ คนหลักสี่ได้เลือกแค่ผู้ว่ากทม. ส่วนผู้อำนวยการเขตหลักสี่เป็นข้าราชการประจำที่ทาง กทม.แต่งตั้งมาอีกที

สรุปได้ว่า รากเริ่มต้นของความสับสนเรื่อง "เลือกตั้งผู้ว่าฯ" นี้จริงๆ อาจจะเป็นที่การตั้งชื่อตำแหน่ง "ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร" ที่ไปคล้ายกับ "ผู้ว่าราชการจังหวัด" จึงทำให้เกิดความเข้าใจที่คลั่งกันนี้

## คนตลกที่อยู่อีกฝั่งหนึ่ง

• กล้า สมุทวณิช •

พลข้างเคียงจากความคึกคักในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ผ่านมา คือการกลับมาของกระแสความต้องการ "เลือกตั้งผู้ว่าฯ" ทุกจังหวัดทั่วประเทศไทย ภายใต้คำถามว่าทำไมกรุงเทพฯ จึงเป็นที่เดียวที่มีสิทธิ์ได้ "เลือกตั้งผู้ว่าฯ" ในขณะที่จังหวัดอื่นนั้นจะได้ผู้ว่าที่แต่งตั้งไปจากกระทรวงมหาดไทย?

ถ้าจะเอาคำตอบแบบเร็วๆ คือ กรุงเทพฯนั้นก็ได้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และจังหวัดอื่น ก็ได้เลือกใครบางคนที่มีตำแหน่งเทียบได้กับอาจารย์ชัชชาติกันอยู่ก่อนแล้วเช่นกัน

เราต้องเข้าใจให้ตรงกันก่อนว่า "ผู้ว่าฯ" (ราชการจังหวัด) ของเราในที่นี้คือใคร และมีบทบาทใดกันแน่ อธิบายให้ง่ายที่สุด "ผู้ว่าราชการจังหวัด" คือ "ผู้แทนจากส่วนกลางของกระทรวงมหาดไทยและทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่ไปประจำอยู่แต่ละจังหวัด" ที่ถ้ากระทรวง ทบวง กรม ไດ ไม่มีสำนักงานสาขาในจังหวัดใด ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินจะถือว่าอำนาจของหน่วยงานนั้นๆ จะมอบให้ "ผู้ว่าราชการจังหวัด" เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทนกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ที่ไม่มีหน่วยงานสาขานั้นได้

ทั้งสิ้น นอกจากนี้ก็ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่กำหนดให้อำนาจโดยตรงให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการเป็นผู้พิจารณาอนุญาตอนุมัติตามกฎหมายดังกล่าวด้วย

เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดมีสถานะเป็นข้าราชการประจำสังกัดกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น จึงเป็นตำแหน่งที่ไม่สามารถเลือกตั้งได้โดยสภาพ เหมือนที่เราไม่สามารถจัดเลือกตั้งอาจารย์ประจำภาควิชาธรณีวิทยา หรืออธิบดีกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศได้นั้นแหละ

ทีนี้ "กรุงเทพมหานคร" ที่มีผู้ว่าฯ แข็งแกร่งที่สุดในปฐพีนี้มีสถานะเป็นอะไร หลายท่านคงเคยได้ยินคำกล่าวว่า "กรุงเทพฯ ไม่ใช่จังหวัด" กันมาบ้าง นั่นเพราะกรุงเทพฯ นั้นเป็นเหมือนหลวง จึงไม่มีความจำเป็นใดๆ ที่กระทรวง ทบวง กรม อันเป็นราชการส่วนกลางนั้นจะต้องมี "ตัวแทนสาขา" เพราะ "สำนักงานใหญ่" ก็อยู่ในกรุงเทพฯ ทั้งหมดแล้ว (แต่ในทางการบริหารก็อาจจะกำหนดให้มีสำนักงานที่รับผิดชอบงานในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครได้ แต่นั่นเป็นอีกเรื่องหนึ่งซึ่งไม่ใช่การตั้งหน่วยงานภูมิภาค)

สถานะที่แท้จริงของกรุงเทพมหานครจึงเป็นไปตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 คือการเป็น "ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น" รูปแบบพิเศษประเภทหนึ่ง

"ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น" คือ หน่วยงานราชการที่ผู้คนในท้องถิ่นนั้นเลือกตั้งกันขึ้นมาเพื่อบริหารกิจการต่างๆ และจัดทำสาธารณูปโภคตลอดจนบริการ

# มติชน

Matchon  
Circulation: 950,000  
Ad Rate: 1,200

Section: First Section/กระแสดังพรรค

วันที่: พุธ 8 มิถุนายน 2565

ปีที่: 45

ฉบับที่: 16159

หน้า: 9(ล่าง)

Col.Inch: 113.83

Ad Value: 136,596

PRValue (x3): 409,788

ศิลป์: ชาว-ดำ

คอลัมน์: คนตกที่นั่งผู้ยิ่งฝั่งหนึ่ง: เราควรเรียก 'ข้าชาติ' ว่า 'นายกอบก.' (หรือจะเรียกนายกอบ...

ซึ่งขอเรียนด้วยความเคารพว่า ถ้าใครจะรู้สึกว่าจะเข้าใจพลาดไปแล้ว เรื่องการเลือกตั้งผู้ว่านี่ก็ไม่ใช่เรื่องผิดอะไร หรือรู้สึกไปว่าโดนดูถูก เหตุเพราะชื่อตำแหน่งตามกฎหมายมันชวนให้สับสนจริงๆ อย่างที่กล่าวไป แต่ถ้าจะมีใครที่ควรรู้สึกผิดเสียบ้าง คือคนที่รู้เรื่องนี้ดี หรืออ้างว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการกระจายอำนาจ แต่ดันไม่เริ่มอธิบายจากพื้นฐานเรื่องนี้ให้เพื่อนร่วมขบวนการเข้าใจ

แต่ถ้าเราจะทำความเข้าใจกันในสาระถึงปัญหาของคนในจังหวัดต่างๆ ที่เรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่านี่ไม่ได้อยู่ที่ว่าชื่อตำแหน่งจะเรียกว่าอะไร แต่เพราะรู้สึกเอือมระอาของการมีข้าราชการระดับสูงที่ถูกตั้งจากส่วนกลางลงไปปกครองจังหวัดจากไหนเป็นใครไม่รู้นั้น กลับมามีอำนาจมากที่สุดในจังหวัด และเหมือนจะได้รับความสำคัญยิ่งกว่า นายกอบก. ที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน นี่ก็เป็นเรื่องที่เราคุยกันต่อไปได้

ปัญหาว่าทำไมนาย กอบก. ดูเหมือนไม่ได้มีอำนาจมากนักเมื่อเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่า อำนาจของ กอบก. บางส่วนจะต้องแยกไปเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีเขตอำนาจในท้องที่จังหวัดนั้น เช่น อบต. หรือเทศบาลต่างๆ ด้วย นอกจากนี้ งานหรือโครงการบริการสาธารณะของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคนั้นก็ยังมีที่ทับซ้อนกัน เช่น กรณีการสร้างถนน ก็มีทั้งถนนของกรมทางหลวง (ซึ่งเป็นราชการส่วนกลาง) และถนนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงเกิดสภาพความสับสนว่า ถนนในบางพื้นที่อยู่ติดกันแท้ๆ แต่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบต่างหน่วยงานกัน

รวมถึงบางเรื่อง กอบก. ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีเพียงอำนาจบริหาร หรืออำนาจในการตัดสินใจจัดทำโครงการ แต่ไม่มีอำนาจในการอนุมัติได้เอง ดังนั้น ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องที่ไม่มีอำนาจอนุมัติได้เอง ก็อาจจะต้องไปขออนุมัติจากหน่วยงานสาขาของราชการส่วนกลางหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี จึงเหมือนไม่ได้มีอำนาจในการตัดสินใจที่แท้จริง

ซึ่งหลังการใช้บังคับของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่เริ่มมีการปฏิรูปการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นนั้น รัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาวราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลของกฎหมายฉบับนี้ ทำให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดให้บริการสาธารณะและอำนาจในการตัดสินใจพิจารณาอนุญาตอนุมัติที่เดิมเคยเป็นของราชการส่วนกลางที่กระทำผ่านตัวแทนคือราชการส่วนภูมิภาคให้เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

ทำให้ในที่สุดแล้ว ถ้าไม่นับกรณีที่มีการมอบหมายอำนาจให้ตามกฎหมายพิเศษอื่นๆ ปัจจุบันอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดลดลงไปมากกว่าแต่เดิม พร้อมกับอำนาจและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตามแผนการถ่ายโอนอำนาจดังกล่าวแล้ว แต่ถ้ายิ่งมองว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางยังมีอำนาจมากเกินไปหรือมีอำนาจที่ไม่จำเป็น เราก็อาจจะต้องทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับการจัดวางตำแหน่งแห่งที่และอำนาจระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นกันใหม่

นอกจากนี้ ส่วนสำคัญที่ทำให้ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ยังเหมือนกับมีอำนาจมากกว่า “นายก อบจ.” ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชนอยู่ดี ก็ยังมีเรื่องที่เป็น “อำนาจในเชิงวัฒนธรรม” หรือ “บารมี” ด้วย นับตั้งแต่การเรียกผู้ว่าที่มาจากแต่งตั้งว่า “พ่อเมือง” และนับถือว่าเป็นข้าราชการหมายเลขหนึ่งของจังหวัด รวมถึงที่ทำการของผู้ว่า ก็เรียกว่า “ศาลากลางจังหวัด” และมีความใหญ่เป็นหน้าเป็นตาของจังหวัด ทั้งที่ในประเทศอื่นๆ “ศาลากลางเมือง” (City hall หรือ Htel de ville) อันเป็นอาคารแห่งรัฐที่โอ้อ่าสง่างามที่สุดในแต่ละเมืองหรือจังหวัดนั้น จะต้องเป็นที่นั่งทำงานของ “นายกเทศมนตรี” ผู้ที่ชาวเมืองเลือกตั้งขึ้นมา ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้แทนจากส่วนกลางถ้าจะยังมีก็ทำงานในอาคารสำนักงานที่เล็กกว่า และถือเป็นข้าราชการปกติธรรมดาทั่วไป

กระนั้น การรณรงค์เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังคงทำกันต่อไป หากพิจารณาว่าที่แท้จริงแล้วเจตนาต้องการที่จะเพิ่มบทบาทและอำนาจของผู้บริหารจังหวัดที่ประชาชนเลือก และลดอำนาจของผู้แทนจากส่วนกลางในจังหวัดนั้นลง แต่ทั้งนี้ต้องมีคำตอบที่ชัดเจนว่าการเลือกตั้งผู้ว่าในรูปแบบที่เสนอกันนี้ จะยังมี กอบก. และนายก อบจ. อยู่หรือไม่ รวมถึงผู้ว่าที่เป็นตัวแทนจากส่วนกลางเดิมจะยังมีอยู่หรือไม่ หรือถ้ามีจะเรียกชื่อตำแหน่งว่าอะไร มีบทบาทอำนาจหน้าที่แค่ไหน ซึ่งเป็นคำถามใหญ่ที่สุดคือ เราจะยังมี “ราชการส่วนภูมิภาค” ที่เป็นตัวแทนจากส่วนกลางในแต่ละจังหวัดอยู่หรือไม่

เพราะต้องพิจารณาด้วยว่าประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว เช่นประเทศไทย จำเป็นต้องเคารพในหลักที่เรียกว่า “ความเป็นเอกภาพและบูรณภาพแห่งรัฐ” ด้วย ที่แม้มีการแบ่งแยกการปกครองออกไปในแต่ละพื้นที่ ก็ยังจะต้องอยู่ภายใต้ความเป็นประเทศอันหนึ่งอันเดียวกัน การพิจารณาอนุญาตบางอย่างควรเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ รวมถึงการรักษาทรัพยากรที่ต้องใช้ร่วมกัน เช่น แม้ว่าแต่ละจังหวัดจะมีอำนาจในการก่อสร้างสาธารณูปโภคในเขตจังหวัดตัวเองได้ แต่ก็ไม่ควรให้จังหวัดไหนสร้างเขื่อนหรือสิ่งใดให้กระทบกระเทือนต่อแม่น้ำที่ไหลผ่านพื้นที่ของจังหวัดอื่นๆ รวมถึงการกำหนดเรื่องการจัดสรรทรัพยากรและกระจายงบประมาณที่เป็นธรรมด้วย

บางประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวแต่ไม่มีราชการส่วนภูมิภาครวมศูนย์เช่นประเทศญี่ปุ่น ก็ยังคงมีบางเรื่องที่ทำหน่วยงานส่วนกลางกระจายหน่วยงานภูมิภาคลงไปในแต่ละจังหวัดอยู่เช่นกัน หรือประเทศที่ยังมีราชการส่วนภูมิภาคอยู่เช่นฝรั่งเศส แต่ก็มีอำนาจที่น้อยมาก ทั้งหมดนี้เป็นเรื่องที่เราต้องพิจารณากันในรายละเอียดว่า เราจะมิกลไกในการรักษาความเป็นเอกภาพนี้ได้อย่างไร

นอกจากการต่อสู้ในเรื่องการเพิ่มลดอำนาจทางกฎหมายแล้ว การเพิ่มอำนาจทางวัฒนธรรมนั้นก็เป็นการต่อสู้ที่ต้องทำคู่ขนานกันไปเพื่อให้แก่ผู้ที่ประชาชนเลือกเข้ามา ไม่ว่าจะเรียกชื่ออะไร แต่ตำแหน่งดังกล่าวมันจะต้องเป็น “ข้าราชการหมายเลขหนึ่ง” ของจังหวัด ที่ทำการของเราจะต้องถูกเรียกว่า “ศาลากลางจังหวัด” (ไม่ว่าจะเป็นสถานที่เดิมหรือสร้างใหม่) ส่วนตัวแทนจากส่วนกลางถ้าจะยังมีก็ต้องถือว่ามีความศักดิ์ศรีและบารมีต่ำกว่าผู้ที่ประชาชนเลือกเข้ามา อาจจะยังเป็นข้าราชการระดับสูงคนหนึ่ง แต่ไม่ใช่พ่อเมืองหรืออะไรที่มีความสำคัญเกินกว่านั้น คือนอกจาก “ผู้ว่าราชการ กทม.” ควรจะเป็น “นายกอบก.” แล้ว “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ก็ควรเรียกได้ว่าเป็น “มหาดไทยจังหวัด” จะตรงความเป็นจริงตามตำแหน่งแห่งที่มากกว่า

หรือถ้าประชาชนยังคิดใจจะใช้คำว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัด” อยู่จริงๆ ก็ทำได้ง่ายๆ โดยการเปลี่ยนชื่อตำแหน่งนายก อบจ. ของแต่ละจังหวัดให้เป็น “ผู้ว่าราชการจังหวัด” หรือ “ผู้ว่าการจังหวัด” ที่มาจากการเลือกตั้งแบบกรุงเทพฯก็ได้เป็นอีกทางเลือกหนึ่ง