

บทที่ 2

การศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผน

อนันต์ เกตุวงศ์ (มปพ. : 13) กล่าวถึงการวางแผนว่าเป็นคำที่มาจากภาษาลาตินว่า Planum ที่หมายถึงพื้นราบ (Flat surface) และได้นำมาใช้ในภาษาอังกฤษเมื่อศตวรรษที่ 17 โดย Offord Dictionary ตามความหมายของพื้นราบที่หมายถึง การกำหนดแบบฟอร์มในทางราบ เช่น แผนที่ และ แบบพิมพ์ของสิ่งก่อสร้างต่างๆ (blueprint)

นอกจากนี้ อนันต์ เกตุวงศ์ (มปพ. : 13) ได้กล่าวถึงความหมายของการวางแผนตามความหมายของนักวิชาการอีกหลายท่านว่า Kast และ Rosenzweig เห็นว่าการวางแผนคือกระบวนการของการพิจารณาตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร มีการเลือกวัตถุประสงค์ นโยบาย โครงการและวิธีปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นั้น ส่วน Koontz และ O' Donnell กล่าวว่า เป็นการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร และใครเป็นผู้กระทำ การวางแผนเป็นสะพานเชื่อมช่องว่างจากปัจจุบัน ไปสูอนาคต ที่ต้องการ แม้ว่าเหตุการณ์ในอนาคตเป็นสิ่งที่ยากต่อการคาดหมาย แต่ดีกว่าที่จะปล่อยให้เกิดขึ้น ตามยุทธศาสตร์ของ Simon เห็นว่าการวางแผนคือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอในอนาคต เกี่ยวกับข้อเสนอต่างๆ ที่มีให้เลือก และเกี่ยวกับวิธีต่างๆ ที่จะต้องปฏิบัติเพื่อบรรลุความสำเร็จตามข้อเสนอนั้นๆ การวางแผนเป็นเรื่องของความคิดที่มีเหตุมีผล ให้สามารถปรับปรุงใช้ได้ในอนาคต และใช้ได้กับเรื่องต่างๆ ที่ผู้วางแผน หรือหน่วยงานกระทำอยู่ทั้งมีการควบคุมการดำเนินงานนั้นๆ ด้วย

การวางแผนต้องประกอบด้วย 2 ส่วนที่สำคัญ คือ การสร้างแผน (Construction) และการมอบหมายให้การปฏิบัติตามแผน (Authorization) โดยจะขาดส่วนใดส่วนหนึ่งไม่ได้ การสร้างแผนต้องประกอบด้วย การกำหนดจุดมุ่งหมายของการพัฒนา การระบุถึงทรัพยากรที่มีอยู่และสามารถจัดหามาใช้เพื่อให้แผนบรรลุผล การพิจารณานโยบายต่างๆ ที่มีให้เลือกเพื่อกำหนดทางใช้ทางทรัพยากร การตรวจสอบความสอดคล้องต้องกันเพื่อให้แน่ใจว่าจุดมุ่งหมายที่ได้กำหนดไว้สามารถบรรลุผลได้ด้วยทรัพยากรที่มีอยู่และที่สามารถนำมาใช้ได้ รวมถึงการปรับปรุงแผนเป็นระยะเพื่อให้ทันกับเหตุการณ์ที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมส่วนการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้มีการปฏิบัติ นั้น เป็นการแปลงรูปจากแผนเป็นแผนงานและโครงการและมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบพร้อมด้วยทรัพยากรที่จำเป็นให้กับหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้สามารถดำเนินงานตามแผนงานและโครงการที่ได้กำหนดไว้ในแผน อาจต้องมีการสร้างข่ายการสื่อสารความเข้าใจระหว่างผู้สั่งการและผู้ปฏิบัติ และการ

การวางแผนทำได้ 2 วิธีคือ วิธีการวางแผนที่มุ่งประสานการลงทุนและแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนา (Empirical or pragmatic method of planning) เป็นการวางแผนโดยใช้ข้อมูลสถิติเท่าที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์มากที่สุดและวิธีที่มุ่งจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้มีประสิทธิภาพสูงสุด นักวางแผนกลุ่มนี้จะประกอบด้วย Programmers และนักสร้างแบบจำลองทางเศรษฐกิจ (model builder) ที่นิยมใช้วิธีการหรือเทคนิคทางคณิตศาสตร์มาสร้างแบบจำลองทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์และคาดคะเนทดสอบองค์ประกอบต่างๆ ของแผนให้มีความสัมพันธ์ สอดคล้องต้องกัน การกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวทางการพัฒนา และกำหนดเครื่องมือด้านนโยบายที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการในอนาคตด้วย (ประสิทธิ์ ตงยั้งศิริ 2524 : 6-7)

ธงชัย สันติวงษ์ และสดใส กิตติจิตต์ (มปพ. : 2-3) ได้ให้ความหมายเรื่องการวางแผนว่าเป็นกระบวนการซึ่งบุคคลหรือองค์การทำการตัดสินใจไว้ล่วงหน้า เกี่ยวกับการกระทำบางอย่างที่จะกระทำในอนาคต กระบวนการดังกล่าวจะประกอบด้วย ขั้นตอนต่างๆ ที่เป็นชุดต่อเนื่องกัน บางขั้นตอนอาจเป็นสิ่งที่ต้องทำทันทีเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้ ถ้าการวางแผนทำได้ถูกต้องจะเป็นสิ่งที่มีคุณค่าสำหรับองค์การ และจะช่วยให้องค์การสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้

ส่วนแผนปฏิบัติงานเป็นแผนที่เกิดขึ้น ควบคู่กับการกำหนดเป้าหมายต่างๆ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้มีการจัดทรัพยากรขององค์การ เพื่อที่จะให้สามารถบรรลุถึงเป้าหมายขององค์การได้ แผนเหล่านี้จะประกอบด้วยขั้นตอนการกระทำต่างๆ ที่กำลังเกิดขึ้น หรือที่ต้องทำทันทีหรือทำในอนาคต อันใกล้และลักษณะทั่วไปมักจะมีระยะเวลาที่ชัดเจน ทรัพยากรที่ต้องการและความรับผิดชอบของแต่ละบุคคล หรือผลผลิตที่ได้ (ธงชัย สันติวงษ์ และสดใส กิตติจิตต์ มปพ. : 37-39)

เทียนฉาย กิระนันท์ (2530 : 1-3) กล่าวถึงการวางแผนว่าหมายถึง กระบวนการอย่างหนึ่งที่ใช้ในการกำหนดกรอบและแนวทางในการดำเนินงานเป็นกระบวนการที่ช่วยในการตัดสินใจ เลือกกิจกรรมที่จะดำเนินการ ทิศทาง และวิธีดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดขึ้น ภายใต้ระยะเวลาที่กำหนด ภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เป็นกระบวนการ เป็นระบบ มีความต่อเนื่อง สอดคล้องในการกำหนด และตัดสินใจล่วงหน้า สำหรับกิจกรรมหนึ่งๆ ว่า จะทำอะไร อย่างไร เมื่อใด ที่ใด และโดยใคร เป็นการกำหนดกิจกรรมและแนวทางที่จะดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในอนาคต ซึ่งจะเป็นไปอย่างเป็นระบบ มีหลักวิชาอาศัยข้อมูล ข้อเสนอแนะ และสถิติต่างๆ เป็นเครื่องมือ ทำให้แผนที่วางไว้มีเหตุมีผลเป็นวิทยาศาสตร์

ความหมายของแผนจากนันทารศนะดังกล่าว สรุปได้ว่า การทำงานที่มีประสิทธิภาพสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานตามที่กำหนดไว้ จำเป็นต้องมีการวางแผนซึ่งเป็นกระบวนการกำหนดกรอบแนวทางการทำงานและวิธีทำงานอย่างมีเหตุมีผลเป็นวิทยาศาสตร์ โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ

1. เป็นเรื่องเกี่ยวกับอนาคตที่มีการพิจารณาตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร โดยใคร ในอนาคต

2. เลือกวิธีปฏิบัติหรือการกระทำที่ชัดเจน เพื่อให้สามารถทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในระยะเวลาที่กำหนดภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด
3. มีวิถีของการกระทำที่ต่อเนื่องที่อยู่อย่างจำกัด

2.2 แนวความคิดและการดำเนินงานในรูปของศาลากลางจังหวัดในอดีต

กรรมสิทธิ์และงบประมาณในการก่อสร้างศาลากลาง

คณะทำงานจัดทำหนังสือวิชาการมหาดไทย 100 ปี (2535 : 41) ได้กล่าวถึงเรื่องเล่าของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ที่ได้ทรงพระนิพนธ์ใน “นิทานโบราณคดี” เรื่อง “เทศาภิบาล” ที่เกี่ยวข้องกับศาลากลางจังหวัดไว้ดังนี้

“ตามหัวเมืองในสมัยนั้นประหลาดอีกอย่างหนึ่งที่ไม่มีศาลารัฐบาลตั้งประจำ สำหรับว่าราชการบ้านเมืองเหมือนทุกวันนี้ เจ้าเมืองตั้งบ้านเรือนอยู่ที่ไหนก็ว่าราชการบ้านเมืองที่บ้านของตนเหมือนอย่างเสนาบดีเจ้ากระทรวงในราชธานีว่าราชการที่บ้าน ตามประเพณีเดิมบ้านเจ้าเมืองผิบบ้านของคนอื่นเพียงที่เรียกกันว่า “จวน” เพราะมีศาลาโถงปลูกไว้นอกรั้วข้างหน้าบ้านหลังหนึ่งเรียกว่า “ศาลากลาง” เป็นที่สำหรับประชุมกรรมการเวลามีการงาน เช่น รับท้องตราหรือปรึกษาราชการ เป็นต้น เวลาไม่มีการงานก็ใช้ศาลากลางเป็นศาลชำระความ เห็นได้ว่าศาลากลางก็เป็นเค้าเดียวกับศาลาลูกขุนในราชธานีนั่นเอง เรือนจำสำหรับขัง นักโทษก็อยู่ในบริเวณจวนอีกอย่างหนึ่ง แต่คงเป็นเพราะคุมขังได้มั่นคงกว่าที่อื่นไม่จำเป็นจะต้องอยู่กับจวนเหมือนกับศาลากลาง

มีเรื่องปรากฏมาแต่ก่อนว่า ครั้งพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นไปเมืองเหนือเมื่อปี พ.ศ. 2409 ทอดพระเนตรเห็นศาลากลางตามหัวเมืองช่อมช่อจนทรงสังเวชพระราชหฤทัย ทรงพระกรุณาโปรดพระราชทานเงินส่วนพระองค์ให้ซ่อมแซมเมืองละ 10 ชั่ง (800 บาท) เมืองไหนทำสำเร็จแล้วได้พระราชทานป้ายจำหลักปิดทองประดับกระจก ทำเป็นรูปเหรียญรัชกาลที่ 4 ลายเป็นรูปพระมหามงกุฎแผ่น 1 รูปข้างอยู่ในวงจักรแผ่น 1 พระราชทานให้ไปติดไว้ ณ ศาลากลางซึ่งได้ทรงปฏิสังขรณ์ เมื่อข้าพเจ้าขึ้นไปยังมีอยู่บางแห่งข้าพเจ้าได้ยืมมาจลองรักษาแบบไว้ เดี่ยวนี้อยู่ในพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ แต่มาภายหลังศาลากลางก็กลับทรุดโทรมน่าทุเรศอย่างเก่า หามีแห่งใดที่เป็นสง่า ผ่าเผย ไม่เหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะเจ้าเมืองต้องสร้างจวนและศาลากลางด้วยทุนของตนเอง แม้แต่แผ่นดินที่จะสร้างจวนถ้ามิได้อยู่ภายในเมืองมีปราการ เช่น เมืองพิษณุโลก เป็นต้น เจ้าเมืองก็ต้องหาซื้อ ที่ดินเหมือนกับคนทั้งหลาย จวนกับศาลากลางจึงเป็นทรัพย์สินส่วนตัวของเจ้าเมืองเมื่อสิ้นตัวเจ้าเมืองก็เป็นมรดกแก่ลูกหลาน ใครได้เป็นเจ้าเมืองคนใหม่ถ้ามิได้เป็นผู้รับมรดกของเจ้าเมืองคนเก่าก็ต้องหาที่สร้างจวนและศาลากลางขึ้นใหม่ตามกำลังที่จะสร้างได้ บางทีก็ย้ายไปสร้างห่างจากจวนเดิมต่างฟากแม่น้ำ หรือแม้จวนต่างตำบลก็มี จวนเจ้าเมืองไปตั้งอยู่ที่ไหนก็ย้ายที่ว่าราชการไปอยู่ที่นั่นชั่วสมัยของเจ้าเมืองคนนั้น ตามหัวเมืองจึงไม่มีที่ว่าราชการเมืองตั้งประจำอยู่แห่งใดแห่งหนึ่งเป็นนิจเหมือนอย่างทุกวันนี้ อันเพ็งมีขึ้นเมื่อจัดมณฑลเทศาภิบาลแล้ว”

จากพระนิพนธ์ดังกล่าว นอกจากจะชี้ให้เห็นว่าบ้านหรือจวนของเจ้าเมืองในสมัยนั้นอยู่ในบริเวณเดียวกับศาลากลางที่ใช้ในการว่าราชการของเมืองแล้ว ยังแสดงให้เห็นว่าแต่เดิมกรรมสิทธิ์และงบประมาณในการก่อสร้างศาลากลางจังหวัดเป็นของเจ้าเมืองนั้นๆ เอง จวบจนกระทั่งเมื่อมีการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2437 รัฐจึงได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในศาลากลางจังหวัด เพราะรัฐเป็นเจ้าของที่ดินและเป็นผู้จัดสรรงบประมาณในการก่อสร้าง ทำให้ไม่ต้องมีการย้ายศาลากลางจังหวัดตามการเปลี่ยนเจ้าเมืองเหมือนเช่นที่เคยทำในอดีต

2.3 แนวความคิดและการดำเนินงานในรูปของศูนย์ราชการหรือศาลากลางจังหวัดในปัจจุบัน คำว่าศูนย์ราชการ

หากวิเคราะห์จากประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองที่ผ่านมาจะพบว่าแนวคิดของคำว่า “ศูนย์ราชการ” เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยสุโขทัยที่พ่อเมืองได้นำกระดิ่งมาแขวนไว้หน้าประตูเมืองเพื่อให้ราษฎรไปสั่นกระดิ่งเมื่อมีเหตุเดือดร้อน หรือมีข้อร้องเรียน/ร้องทุกข์ และพ่อเมืองจะออกมาแก้ไขข้อเดือดร้อนหรือคดีความต่างๆ ให้ และได้พัฒนาเรื่อยมาจนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ โดยการใช้ศาลาเป็นสถานที่ราชการ ในระยะแรกๆ การก่อสร้างอาคารเป็นศาลาแบบง่ายๆ จนพัฒนาเป็นอาคารขนาดใหญ่ ที่เรียกกันว่าศาลากลาง ศาลากลางเมือง ศาลากลางจังหวัด ตามลำดับ จนมาถึงคำว่าศูนย์ราชการในปัจจุบัน

คำว่า “ศูนย์ราชการ” ในอดีตและปัจจุบันจึงมีแนวความคิดหลักไม่ต่างกัน แต่จะต่างกันที่จำนวนส่วนราชการที่มีอยู่ จากจำนวนส่วนราชการที่เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในแต่ละเมือง (จังหวัด) ที่เคยมีอยู่เพียง 4 แผนก ได้ขยายมาเป็น 30-40 ส่วนราชการในปัจจุบัน จึงทำให้ศาลากลางจังหวัดไม่สามารถรองรับการขยายตัวของส่วนราชการต่างๆ ได้ และต้องเปลี่ยนสภาพจากการเป็นศูนย์ราชการไปในที่สุด กล่าวคือ ส่วนราชการต่างๆ มีการก่อสร้าง-เช่าอาคารของเอกชนอยู่อย่างกระจัดกระจาย ประชาชนไม่สามารถไปขอรับบริการจากรัฐ ณ ที่แห่งเดียวได้ จนทุกฝ่ายเกิดความเคยชิน และทำให้แนวคิดเดิมของศาลากลางที่เป็นที่รวมของราชการส่วนภูมิภาคได้ถูกละเลยไปในที่สุด สภาพดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการเติบโตของเมือง ปัญหาจราจร ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองใหญ่ๆ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2523 จึงมีการนำแนวความคิดเรื่องศูนย์ราชการมาใช้ และแม้จะเป็นการนำมาใช้โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องการจราจรของกรุงเทพมหานครและเมืองหลักเท่านั้นก็ตามแต่แนวทางในการดำเนินงานก็ยังคงเป็นไปตามแนวคิดของศูนย์ราชการเดิมที่ได้เคยทำมาแล้วในอดีตนั่นเอง

2.4 องค์ประกอบของศูนย์ราชการระดับจังหวัด¹

ศูนย์ราชการระดับจังหวัดมีองค์ประกอบ 3 ศูนย์ คือ

2.4.1 ศูนย์บริหาร

หมายถึง พื้นที่สำหรับรวมกลุ่มอาคารด้านบริหารไว้ในบริเวณเดียวกัน

1.1 ศาลากลางจังหวัด รวม 30 หน่วยงาน คือ

- | | |
|--|-------------------------------|
| 1. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย | 16. สำนักงานสรรพากรจังหวัด |
| 2. ที่ทำการปกครองจังหวัด | 17. สำนักงานสรรพสามิตจังหวัด |
| 3. สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด | 18. สำนักงานราชพัสดุจังหวัด |
| 4. สำนักงานโยธาธิการจังหวัด | 19. สำนักงานสถิติจังหวัด |
| 5. สำนักงานผังเมืองจังหวัด | 20. สำนักงานพาณิชย์จังหวัด |
| 6. สำนักงานประชาสัมพันธ์ | 21. สำนักงานประกันภัย |
| 7. สำนักงานจัดหางาน | 22. สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด |
| 8. สำนักงานประกันสังคมจังหวัด | 23. สำนักงานประถมศึกษาจังหวัด |
| 9. สำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคม | 24. สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด |
| 10. สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน | 25. สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด |
| 11. สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ จังหวัด | 26. สำนักงานทรัพยากรธรณี |
| 12. สำนักงานพัฒนาที่ดิน | 27. สำนักงานสถิติจังหวัด |
| 13. สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด | 28. สำนักงานประชาสัมพันธ์ |
| 14. สำนักงานสหกรณ์จังหวัด | 29. สำนักงานประमाणจังหวัด |
| 15. สำนักงานคลังจังหวัด | 30. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน |
| | 31. สำนักงานสภาพัฒน์ |

1.2 ศาล รวม 6 หน่วยงาน คือ

- | | |
|------------------------|--------------------------|
| 1. ศาลจังหวัด | 4. ศาลปกครอง |
| 2. ศาลแขวง | 5. สำนักงานบังคับคดี |
| 3. ศาลคดีเด็กและเยาวชน | 6. สำนักงานควบคุมประพฤติ |

1.3 อัยการรวม 6 หน่วยงาน คือ

- | | |
|--------------------------|---------------------------------------|
| 1. อัยการจังหวัด | 4. อัยการประจำศาลแขวง |
| 2. อัยการประจำศาลจังหวัด | 5. อัยการฎีกา |
| 3. อัยการอุทธรณ์ | 6. อัยการประจำศาลคดีเด็ก
และเยาวชน |

¹ โครงการจัดตั้งศูนย์ราชการระดับจังหวัด กรมโยธาธิการ (กรุงเทพฯ : 2540) หน้า 26

1.4 กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัด

1.5 หอประชุม 1,000 คน

1.5 อาคารเก็บเอกสารและพัสดุ

1.6 ศูนย์สื่อสาร

2.4.2 ศูนย์ปฏิบัติการ

หมายถึง พื้นที่สำหรับรวมกลุ่มอาคารด้านงานปฏิบัติการและบริการ ซึ่งแต่ละหน่วยงานใช้พื้นที่จำนวนมากในการทดลอง หรือทดสอบ ประกอบด้วยหน่วยงานต่างๆ รวม 14 หน่วย ได้แก่

- | | |
|----------------------|----------------------------|
| 1. สำนักงาน รพช. | 8. ส่วนปฏิบัติการโยธาธิการ |
| 2. สำนักงานชลประทาน | 9. แขวงการทาง |
| 3. สำนักงานขนส่ง | 10. สำนักงานที่ดิน |
| 4. สำนักงานสาธารณสุข | 11. สำนักงานป่าไม้ |
| 5. สำนักงานเกษตร | 12. สำนักงานปฏิรูป |
| 6. สำนักงานปศุสัตว์ | 13. สำนักงานประมง |
| 7. เรือนจำ | 14. สำนักพัฒนาที่ดิน |

ในจังหวัดหนึ่งๆ สามารถมีศูนย์ปฏิบัติการมากกว่าหนึ่งแห่ง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดของพื้นที่

2.4.3 ศูนย์ที่พักอาศัย

หมายถึง พื้นที่สำหรับรวมกลุ่มที่พักอาศัยของข้าราชการและพื้นที่สันตนาการ โดยจัดให้มีระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการร่วมกัน เพื่อเป็นสวัสดิการและยกมาตรฐานความเป็นอยู่ของข้าราชการ ศูนย์ที่พักอาศัยจะเป็นส่วนประกอบของทั้งศูนย์บริหารและศูนย์ปฏิบัติการโดยการจัดที่พักอาศัยจะแยกออกเป็น 2 ประเภท คือบ้านเดี่ยวสำหรับข้าราชการระดับผู้บริหาร และหัวหน้าส่วน และอาคารชุดสำหรับข้าราชการทั่วไปในจังหวัดหนึ่งๆ จะมีที่พักอาศัยของข้าราชการแต่ละประเภท ได้แก่

1.1 ข้าราชการทั่วไป

บ้านพักผู้บริหารและหัวหน้าส่วนประมาณ 44 หลัง อาคารชุดข้าราชการทั่วไปประมาณ 800 หน่วย

1.2 ข้าราชการศาล

บ้านพักผู้บริหารและหัวหน้าส่วนประมาณ 11 หลัง อาคารชุดข้าราชการทั่วไปประมาณ 180 หน่วย

1.3 ข้าราชการอัยการ

บ้านพักผู้บริหารและหัวหน้าส่วนประมาณ 6 หลัง อาคารชุดข้าราชการทั่วไปประมาณ 120 หน่วย

1.4 ข้าราชการตำรวจ

บ้านพักนายตำรวจสัญญาบัตรประมาณ 22 หลัง อาคารชุดตำรวจชั้นประทวน 70 หน่วย

2.5 แผนการดำเนินงาน โครงการจัดตั้งและปรับปรุงต่อเติมศาลากลางจังหวัดให้เป็นศูนย์บริหาร ปี 2537-2540

การดำเนินงานจัดตั้งศูนย์ราชการระดับจังหวัด กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาหาที่ตั้งศูนย์ราชการของจังหวัด หากเห็นว่าจังหวัดใดบริเวณที่ตั้งศาลากลางปัจจุบันมีความเหมาะสมอยู่แล้ว จะดำเนินการปรับปรุงขยายและวางผังแม่บทให้ที่ตั้งศาลากลางจังหวัดนั้นๆ เป็นศูนย์ราชการของจังหวัดต่อไป ส่วนจังหวัดใดที่ตั้งศาลากลางจังหวัดคับแคบ จึงต้องหาที่ตั้งศูนย์ราชการใหม่ในที่ดินแปลงใหม่ จากการสำรวจสภาพศาลากลาง 75 จังหวัด แล้ว แบ่งแผนการจัดตั้งได้ 2 ประเภทคือ

1. ประเภทสร้างในที่ดินแปลงใหม่จำนวน 24 จังหวัด ได้แก่

พระนครศรีอยุธยา สระแก้ว อำนาจเจริญ หนองบัวลำภู ลำปาง เชียงใหม่ สุพรรณบุรี พิจิตร ปราจีนบุรี กำแพงเพชร หนองคาย มหาสารคาม ระยอง ชุมพร ระนอง ชลบุรี เพชรบูรณ์ นครปฐม พังงา ภูเก็ต กระบี่ นราธิวาส ลำพูน นครราชสีมา

2. ประเภทปรับปรุงต่อเติมศาลากลาง จำนวน 51 จังหวัด ได้แก่

แพร่ ฉะเชิงเทรา บัตตานี สตูล พิชณุโลก อุตรธานี จันทบุรี ตราด ตรัง อุตรดิตถ์ ศรีสะเกษ อ่างทอง กาฬสินธุ์ ตาก ลพบุรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม แม่ฮ่องสอน น่าน ยมธรรบุรีรัมย์ สงขลา ขอนแก่น เลย สุโขทัย ปทุมธานี นครนายก ชัยนาท ประจวบคีรีขันธ์ สมุทรปราการ อุทัยธานี อุบลราชธานี นครศรีธรรมราช เชียงราย ชัยภูมิ ยะลา พัทลุง นครพนม พะเยา สิงห์บุรี นนทบุรี เพชรบุรี ราชบุรี กาญจนบุรี สระบุรี ร้อยเอ็ด สุรินทร์ สกลนคร นครสวรรค์ มุกดาหาร สุราษฎร์ธานี

ส่วนหลักเกณฑ์ในการจัดลำดับจังหวัดต่างๆ ในการดำเนินการจัดตั้งศูนย์ราชการมีดังนี้

1. สภาพอาคารศาลากลางปัจจุบัน และสิ่งก่อสร้างประกอบ
2. ขนาดที่ดินของศาลากลางที่มีอยู่เดิม
3. ความพร้อมของที่ดินแปลงใหม่จะให้เป็นศูนย์บริหาร
4. ความพร้อมของแบบแปลนและรายละเอียดการก่อสร้าง

นอกจากนี้ในการกำหนดขนาดของอาคารศาลากลางจังหวัด จำแนกได้ 2 ขนาด คือ

1. จังหวัดขนาดใหญ่ 6 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ สงขลา ขอนแก่น นครราชสีมา ชลบุรี พิชณุโลก ต้องการพื้นที่ศาลากลางจังหวัด 21,800 ตารางเมตร แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

1.1 ประเภทย้ายไปก่อสร้างในที่ดินแปลงใหม่กำหนดให้เป็นอาคาร 5 ชั้น มีพื้นที่ 21,800 ตารางเมตร สำหรับให้หน่วยงานครบ 30 หน่วยงาน

1.2 ประเภทใช้บริเวณศาลากลางปัจจุบันเป็นศูนย์ราชการกำหนดให้ต่อเติม อาคาร ก้านหลังศาลากลางเดิมให้มีพื้นที่ 11,000 ตารางเมตร และปรับปรุงศาลากลางเดิมที่มีพื้นที่ 3,500 ตาราง

เมตร เมื่อต่อเติมแล้วจะมีพื้นที่รวมกัน 14,500 ตารางเมตร เพราะมีหน่วยงานที่แยกออกไปสร้างอาคารของตนเองบางส่วน จึงทำให้อาคารศาลากลางมีหน่วยงานอยู่ไม่ครบ 30 หน่วยงาน

2. จังหวัดขนาดมาตรฐานทั่วไป มี 69 จังหวัด ที่เหลือ ต้องการพื้นที่ศาลากลางจังหวัด 16,000 ตารางเมตร แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

2.1 ประเภทก่อสร้างในที่ดินแปลงใหม่กำหนดให้เป็นอาคาร 4 ชั้น มีพื้นที่ 16,000 ตารางเมตร สำหรับให้หน่วยงานครบ 30 หน่วยงาน

2.2 ประเภทใช้บริเวณศาลากลางปัจจุบันเป็นศูนย์ราชการ กำหนดให้ต่อเติมอาคารด้านหลังศาลากลางเดิมให้มีพื้นที่อยู่ในระหว่าง 5,650-9,000 ตารางเมตร โดยกำหนดให้เป็นอาคารมาตรฐาน จำนวน 4 แบบ ได้แก่

- | | |
|--|-------------------------|
| 1. อาคารทรงไทยประยุกต์ 5 ชั้น ขนาดเล็ก | พื้นที่ 5,650 ตารางเมตร |
| 2. อาคารทรงไทยประยุกต์ 4 ชั้น แบบ ก | พื้นที่ 7,050 ตารางเมตร |
| 3. อาคารทรงไทยประยุกต์ 4 ชั้น แบบ ข | พื้นที่ 6,280 ตารางเมตร |
| 4. อาคารทรงไทยประยุกต์ 5 ชั้น แบบ ค | พื้นที่ 9,000 ตารางเมตร |

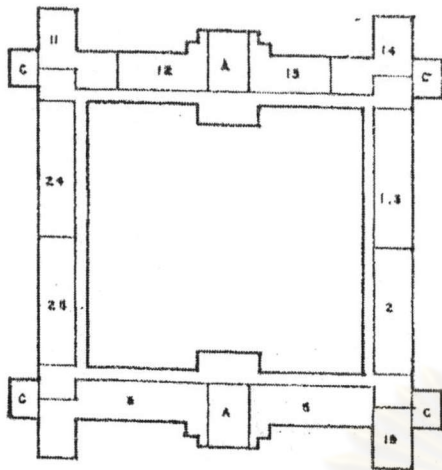
และปรับปรุงศาลากลางเดิมที่มีพื้นที่ 2,500 ตารางเมตร เมื่อต่อเติมแล้วจะมีพื้นที่รวมกันตั้งแต่ 8,150-11,500 ตารางเมตร เพราะมีหน่วยงานที่แยกออกไปสร้างอาคารของตนเอง จึงทำให้อาคารศาลากลางมีหน่วยงานอยู่ไม่ครบ 30 หน่วยงาน

นอกจากนี้ยังมีส่วนประกอบของศูนย์บริหาร ได้แก่ หอประชุม ระบบสาธารณูปโภค โรงเก็บพัสดุและเอกสาร และอาคารประกอบอื่นๆ ที่จำเป็นต้องอยู่ในศูนย์บริหาร

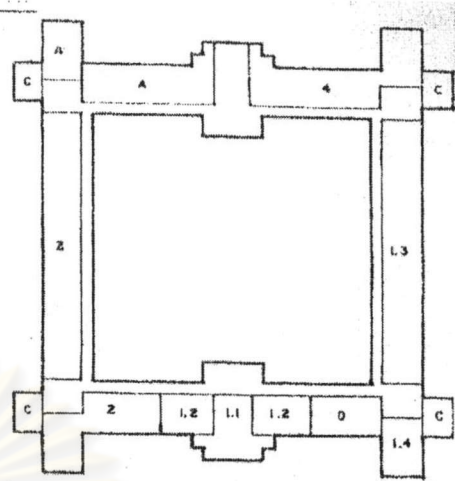
จึงได้จัดทำแผนการดำเนินงานและวงเงินงบประมาณตั้งแต่ปี 2537-2546 ตามรายละเอียดดังนี้

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

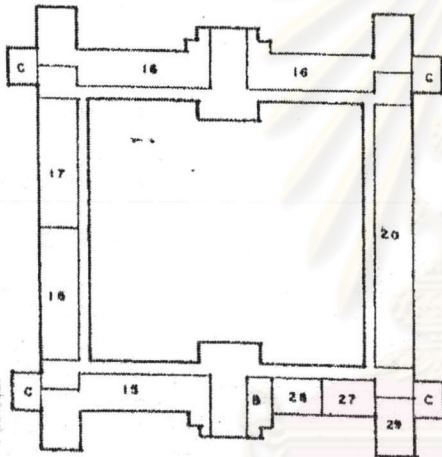
ผังการจัดส่วนราชการ 30 หน่วย ในอาคารศาลากลาง 16,000 ตารางเมตรที่ดินใหม่



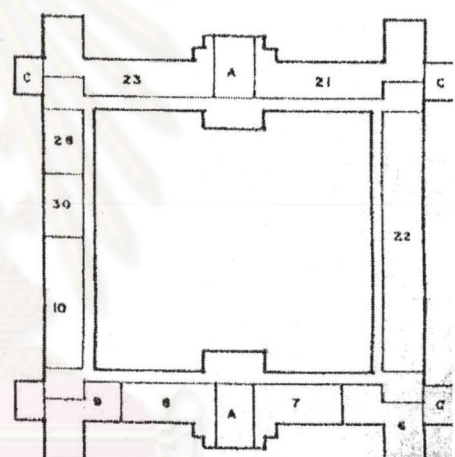
ชั้นที่ 3



ชั้นที่ 4



ชั้นที่ 1



ชั้นที่ 2

รายชื่อหน่วยงาน

- | | | | |
|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------|---------------------|
| 1. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย | 9. แรงงานและสวัสดิการสังคม | 20. ศึกษาธิการจังหวัด | A ประชุม |
| 1.1 ผู้ว่าราชการ | 10. สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน | 21. ประถมศึกษาจังหวัด | B ระบายหนังสือ |
| 1.2 รองผู้ว่าราชการ | 11. ตรวจบัญชีสหกรณ์ | 22. สามัญศึกษาจังหวัด | C น้ำ-ส้วม |
| 1.3 สำนักงานจังหวัด | 12. เกษตรและสหกรณ์ | 23. อุตสาหกรรมจังหวัด | D ปฏิบัติการจังหวัด |
| 1.4 ศูนย์สื่อสารมหาดไทย | | 24. ทรพยากรธรณีจังหวัด | |
| 2. ที่ทำการปกครองจังหวัด | 13. สหกรณ์จังหวัด | 25. สถิติจังหวัด | |
| 3. พัฒนาชุมชนจังหวัด | 14. คลังจังหวัด | 26. ประชาสัมพันธ์จังหวัด | |
| 4. โยธาธิการจังหวัด | 15. สรรพากรจังหวัด | 27. งบประมาณจังหวัด | |
| 5. ผังเมืองจังหวัด | 16. สรรพสามิตจังหวัด | 28. ตรวจเงินแผ่นดิน | |
| 6. ประชาสงเคราะห์จังหวัด | 17. ราชพัสดุจังหวัด | 29. สภาพัฒนา | |
| 7. จัดหางาน | 18. สัสดีจังหวัด | | |
| 8. ประกันสังคม | 19. พาณิชยจังหวัด | | |

2.6 แนวทางการกำหนดแผนการจัดตั้งศูนย์ราชการ²

1. สสำรวจสภาพอาคารศาลากลางปัจจุบัน โดยมีเกณฑ์ในการพิจารณาดังนี้

1.1 สภาพอาคารศาลากลางปัจจุบันสามารถใช้งานได้

1.2 บริเวณพื้นที่โดยรอบศาลากลาง สามารถขยายตัวได้และมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 30 ไร่ โดยศาลากลางใดที่มีคุณสมบัติดังกล่าวจึงดำเนินการปรับปรุงต่อเติมใช้เป็นศูนย์ราชการต่อไป หากศาลากลางใดขาดคุณสมบัติดังกล่าวต้องจัดหาที่ดินแปลงใหม่ รวมทั้งจังหวัดที่ตั้งใหม่และจังหวัดที่มีที่ดินอยู่ในบริเวณอนุรักษ์โบราณสถาน

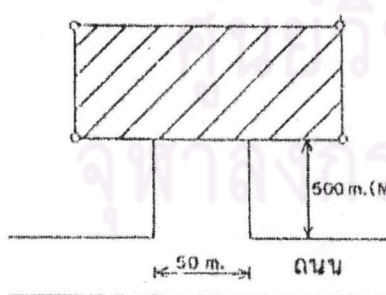
2. หลักเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่ที่ตั้งศูนย์ราชการของศูนย์ราชการระดับจังหวัดในพื้นที่ที่ก่อสร้างใหม่

2.1 ศูนย์ราชการ (อาคารศาลากลาง)

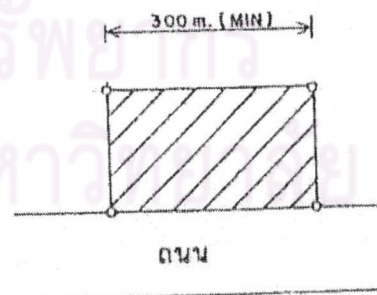
2.1.1 ศูนย์ราชการควรอยู่ในบริเวณศูนย์กลางการคมนาคมของจังหวัดไม่ควรอยู่ค่อนติดกับเขตจังหวัดอื่น เพื่อให้เป็นศูนย์กลางการบริหารทางราชการ ทำให้ประชาชนมีความสะดวกในการติดต่อราชการทั้งการเดินทางและการสื่อสาร

2.1.2 ศูนย์ราชการต้องอยู่ในเขตอำเภอและเขตเทศบาล เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องในการประสานงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น

2.1.3 ศูนย์ราชการต้องอยู่บนถนนสาธารณะของเมือง หรือต้องอยู่ห่างจากเส้นทางคมนาคมสายหลักของจังหวัดไม่เกิน 500 เมตร และต้องเชื่อมต่อกับเส้นทางคมนาคมสายหลักของจังหวัดไม่เกิน 500 เมตร และต้องเชื่อมต่อกับเส้นทางคมนาคมสายหลักนั้นได้โดยสะดวก ตามรูปที่ 1 และรูปที่ 2 เพื่อให้มีทางเข้า-ออก ศูนย์ราชการเป็นไปอย่างสะดวก เหมาะสม และถูกต้องตามหลักวิชาการ ประกอบกับเพื่อให้อาคารศูนย์ราชการซึ่งมีเอกลักษณ์ทางศิลปะสถาปัตยกรรมประจำท้องถิ่นมีความเด่นสง่างาม



รูปที่ 1



รูปที่ 2

² โครงการจัดตั้งศูนย์ราชการระดับจังหวัด กรมโยธาธิการ (กรุงเทพฯ : 2540) หน้า 26

2.1.4 ที่ตั้งของศูนย์ราชการควรอยู่ห่างจากศาลากลางเดิมไม่เกิน 10 กิโลเมตร หรืออยู่ในพื้นที่ที่เหมาะสม มีความสง่างามเป็นพิเศษ โดยพิจารณาจากหลักการในข้อ 1.1 และ 1.2

2.1.5 ที่ตั้งของศูนย์ราชการต้องอยู่ในเขตผังเมืองรวม ตามประกาศของกรมการผังเมือง เพื่อสะดวกในการควบคุม การใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณศูนย์ราชการและพื้นที่ข้างเคียงได้อย่างเหมาะสม

2.2 รูปร่างและขนาดของที่ดิน

2.2.1 ขนาดของที่ดินเป็นแปลงที่ดินที่ติดต่อกันขนาดใหญ่พอสมควร อยู่ในขนาดพื้นที่ 70 ไร่ และ 160 ไร่ โดยให้ถือรายละเอียดขององค์ประกอบของศูนย์ราชการตามเกณฑ์ ดังนี้

ก. ขนาดที่ดิน 70 ไร่ ประกอบด้วย อาคารศาลากลาง (เป็นอาคารที่สามารถขยายตัวในแนวตั้งได้) หอประชุม ที่จอดรถ อาคารประกอบเช่น อาคารพัสดุ และระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ

ข. ขนาดที่ดิน 160 ไร่ ประกอบด้วย อาคารศาลากลาง หอประชุม อาคารศาล อาคารอัยการ อาคารประกอบ เช่น อาคารพัสดุ และระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ

2.2.2 หน้ากว้างที่ดินต้องไม่ต่ำกว่า 300 เมตร เพื่อให้เกิดความสง่างามให้กับบริเวณศูนย์ราชการ โดยเฉพาะอาคารศาลากลาง ซึ่งมีเอกลักษณ์ทางสถาปัตยกรรมท้องถิ่น

2.3 คุณสมบัติของที่ดิน

2.3.1 อยู่ในที่ตั้งซึ่งมีความเป็นไปได้สูงในการนำที่ดินมาใช้

2.3.2 ไม่เป็นพื้นที่ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญกว่าการใช้เป็นที่ตั้งของศูนย์ราชการ เช่น พื้นที่สงวนไว้เพื่อความมั่นคงของชาติ พื้นที่อนุรักษ์หรือพื้นที่ใกล้เคียง เป็นต้น

2.3.3 ควรเลือกที่ดินที่มีระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการพร้อม เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ โดยเฉพาะการมีแหล่งน้ำที่สามารถนำมาทำน้ำประปาได้

2.3.4 ควรอยู่ห่างจากสภาพแวดล้อมที่ก่อให้เกิดมลภาวะหรือมีความเสี่ยงสูงในการเกิดอุบัติเหตุ เช่น สนามบิน สุสาน สวนสัตว์ เรือนจำ โรงงานอุตสาหกรรมหนัก หรือบริเวณสีม่วงเข้มของกรมการผังเมือง

2.3.5 หากเป็นที่ดินที่มีผู้บริจาคร จะต้องเป็นที่ดินที่ไม่อยู่ในเงื่อนไขใดๆ ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ทางราชการ พ.ศ. 2526

2.7 ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงาน

ขั้นตอนที่ 1 กำหนดแนวทางการวางผัง

1. ให้มีการกำหนดแนวทางการวางผังแม่บทศูนย์ราชการส่วนภูมิภาคขึ้น โดยแยกเป็น 2 ส่วน คือ

1.1 แนวทางการจัดวางผังแม่บทศูนย์ราชการระดับจังหวัด

1.2 แนวทางการจัดวางผังแม่บทศูนย์ราชการระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ และตำบล

2. นำแนวทางการวางผังแม่บทศูนย์ราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด อำเภอ/กิ่งอำเภอ และตำบล เสนอคณะกรรมการจัดวางผังแม่บทศูนย์ราชการส่วนภูมิภาคพิจารณา

ขั้นตอนที่ 2 แผนการใช้ที่ดินและการจัดหาที่ดิน

1. ให้จังหวัดสำรวจและจัดหาที่ดิน สำหรับตั้งศูนย์ราชการแต่ละระดับในทุกจังหวัด จากที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ราษฎรบริจาค ที่จากหน่วยงาน ที่จากการซื้อหรือเวนคืนหรือแลกเปลี่ยนแล้วแต่กรณีตามแนวทางที่กำหนดในขั้นตอนที่ 1 ข้อ 1 หรือนำที่ดินแปลงนั้นไปจัดหาประโยชน์โดยกำหนดให้ผู้ลงทุนจัดซื้อที่ดินแปลงใหม่ให้มีเนื้อที่เพียงพอสำหรับการวางผังศูนย์ราชการตามระเบียบของทางราชการ

2. จัดให้มีการพิจารณาขึ้นทะเบียนที่ดินที่เหมาะสมเป็นที่ราชพัสดุ หรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ กำหนดเงื่อนไขให้ใช้ที่ดินเป็นศูนย์ราชการเท่านั้น โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดูแลเพื่อป้องกันไม่ให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดครอบครอง เพื่อหน่วยงานของตนเป็นการเฉพาะ

3. นำเรื่องการจัดหาที่ดินและกำหนดเป็นสถานที่ตั้งศูนย์ราชการส่วนภูมิภาคแต่ละระดับ ซึ่งผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดวางผังแม่บทศูนย์ราชการส่วนภูมินำเสนอคณะกรรมการจัดระบบสถานที่ราชการและคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติเป็นคราวๆ ไปก่อนเพื่อจะได้ดำเนินการวางผังและออกแบบก่อสร้างต่อไป ในแต่ละพื้นที่

ขั้นตอนที่ 3 วางแผนปฏิบัติการจัดวางผังแม่บทฯ

จัดให้มีการสำรวจตรวจสอบความพร้อมของจังหวัดในการจัดวางผังแม่บทศูนย์ราชการส่วนภูมิภาค ระดับต่างๆ พร้อมทั้งจัดวางแผนปฏิบัติการดำเนินงานวางผังแม่บทเป็น 2 ส่วน ตามแนวทางในขั้นตอนที่ 1 ข้อ 1

ขั้นตอนที่ 4 จัดวางผังแม่บทศูนย์ราชการส่วนภูมิภาค

ให้สำนักผังเมืองร่วมกับคณะกรรมการจัดวางผังแม่บทศูนย์ราชการระดับจังหวัด วางผังแม่บทศูนย์ราชการระดับต่างๆ ในจังหวัดในที่ดินที่จัดไว้ในทุกแห่งทุกระดับ รวมทั้งปรับปรุงศูนย์ราชการที่ทำได้เดิมให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

ขั้นตอนที่ 5 ออกแบบการก่อสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้าง

ให้กรมโยธาธิการ ร่วมกับคณะกรรมการจัดวางผังแม่บทศูนย์ราชการระดับจังหวัด ออกแบบอาคารสิ่งก่อสร้าง ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ ของศูนย์ราชการตามผังแม่บทที่จัดทำขึ้น พร้อมทั้งประมาณการงบประมาณ โดยประสานกับกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ 6 การพิจารณา สั่งการและอนุมัติผังแม่บท

1. ให้ทยอยนำผังแม่บทฯ และแบบแปลนการก่อสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งกรมโยธาธิการจัดทำขึ้นเข้าพิจารณากลับกรองในคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ และเข้าที่ประชุมคณะกรรมการจัดวางผัง

แม่บทศูนย์ราชการส่วนภูมิภาค พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอกระทรวงมหาดไทย และคณะรัฐมนตรีอนุมัติต่อไป

2. ให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยร่วมกับคณะกรรมการจัดวางผังแม่บทศูนย์ราชการระดับจังหวัดตั้งงบประมาณการจัดซื้อจัดหาที่ดินการออกแบบและดำเนินการก่อสร้างตามผังแม่บทศูนย์ราชการระดับจังหวัด ศูนย์ราชการระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอและศูนย์ราชการระดับตำบลตามแบบแปลนการก่อสร้างที่จัดขึ้น รวมทั้งงบประมาณในการใช้ การเปลี่ยนแปลงการใช้และการบำรุงรักษาอาคารและบริเวณศูนย์ราชการต่างๆ ดังกล่าว ในส่วนที่จำเป็นและสามารถตั้งรวมกันได้ด้วย

3. การดำเนินงานต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นของจังหวัด สำนักงานผังเมือง กรมโยธาธิการ กรมการปกครอง และสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการในการจัดหาที่ดินและการวางผังแม่บท และการจัดสร้างศูนย์ราชการส่วนภูมิภาคระดับต่างๆ ตามนโยบาย แนวทาง และมาตรการที่คณะกรรมการจัดการวางผังแม่บทศูนย์ราชการส่วนภูมิภาคกำหนดและพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว

ขั้นตอนที่ 7 ดำเนินการก่อสร้างตามแผนแม่บท

ให้คณะกรรมการจัดวางผังแม่บทศูนย์ราชการระดับจังหวัดดำเนินการให้มีการจัดสร้างศูนย์ราชการตามผังที่ได้รับอนุมัติ

ขั้นตอนที่ 8 ติดตามประเมินผล

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย