

บทที่ 3

วิวัฒนาการการกระจายอำนาจในสังคมไทย¹

การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 แบ่งออกเป็นสามส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยที่เมือง หรือ จังหวัดต่าง ๆ ไม่มีสถานภาพของการเป็นส่วนราชการ ผลสะท้อนที่ตามมา คือ ความเป็นนิติรัฐ ได้อินถ่ายไปให้นิติบุคคล ที่เป็นกลไกรัฐส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กรม ทำให้อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่ราชการส่วนกลาง (Central state) ไม่กระจายไปยังส่วนภูมิภาค (Regional state) และส่วนท้องถิ่น (Local state) ที่สำคัญที่สุด คือ ชุมชนท้องถิ่นที่อยู่นอกภาครัฐ ไม่ได้รับอำนาจ หรือโอกาสด้านต่าง ๆ ทำให้ชุมชนท้องถิ่นอ่อนแอ ไม่มีศักยภาพในการแก้ปัญหาของตนเองได้ รวมทั้ง ไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอ ในการทำงานร่วมกับข้าราชการ นักการเมืองท้องถิ่นอย่างรู้เท่าทัน รวมทั้งการกำกับและประเมินผลการทำงานของราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น อย่างมีประสิทธิภาพ ในที่นี้จะสรุปวิวัฒนาการของอำนาจรัฐรวมศูนย์ที่ส่วนกลาง (กรม) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ไม่ได้รับการพัฒนา ดังนี้

1. อำนาจรัฐรวมศูนย์ที่ราชการส่วนกลาง (กรม) มีผลให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคขาดประสิทธิภาพ นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีกฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นกฎหมายหลักในการกำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจ แต่โดยที่กฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยไม่มีความยั่งยืน และไม่มีบทบัญญัติที่จะเป็นกรอบอ้างอิง ในการกระจายอำนาจได้ ทำให้ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างอำนาจรัฐ อำนาจทางการเมืองกับประชาชน กลับไปปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับประชาชนถูกกำหนดโดยพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีผลให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นแขนขาของรัฐมากกว่าตัวแทนของประชาชน

¹ ชูชัย ศุภวงศ์ และคณะ, ทิศทางการกระจายอำนาจด้านสุขภาพใน 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ.2544-2553) (กรุงเทพฯ : มปป.,2544),น.3-7.

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมักจะมีจุดเน้นอยู่ที่การปรับปรุงอำนาจของทางราชการให้กระชับขึ้นเท่านั้น หรือไม่ก็เป็นการแบ่งปันอำนาจในระหว่างหน่วยงานราชการด้วยตนเอง ดังจะเห็นได้จาก วิวัฒนาการของประเทศไทยที่ผ่านมา มีผลอำนาจให้กระทรวงมหาดไทย เป็นกลไกหลัก และกลไกนำในการบริหารราชการทั่วประเทศ ปัญหาของการที่กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทมากกว่ากระทรวงอื่นๆ เพราะเป็นฝ่ายดูแล ควบคุมพื้นที่ทั่วราชอาณาจักร ซึ่งส่งผลให้กระทรวงอื่น ๆ โดยเฉพาะในระดับจังหวัด เมื่อกิจกรรมของรัฐในการดำเนินการพัฒนาประเทศ ได้มีการขยายบทบาทมากขึ้น กระทรวงต่างๆ เริ่มขยายงานของตนจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค ทำให้กระทรวงมหาดไทยมิใช่กลไกของรัฐเพียงหน่วยงานเดียวที่สัมพันธ์กับประชาชนในจังหวัด อำเภอ และตำบล ดังเช่นที่ผ่านมา การมีแผนพัฒนาชนบทยากจนในปี พ.ศ.2524 ได้กำหนดให้มี 4 กระทรวงหลัก คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงสาธารณสุข (ต่อมาได้ขยายเป็น 6 กระทรวงหลัก โดยเพิ่มกระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม) สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของรัฐ กับประชาชน ว่ามีการกระจายวงกว้างขึ้น

อย่างไรก็ตาม การถ่ายโอนความเป็นนิติรัฐ ได้กระจายไปยังกรมแทนที่จะกระจายไปยังจังหวัดด้วยนั้น ทำให้กรมกลายเป็นศูนย์กลางบริหารของหน่วยงานราชการต่าง ๆ และเป็นฐานหลักของกระบวนการจัดสรรงบประมาณประจำปี ขณะเดียวกันมีการขยายตัวของหน่วยงานส่วนกลางไปตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค ทำให้มีการขยายตัวของกรมออกไปอย่างมาก ทั้ง ๆ ที่ประเทศไทยมิใช่หน่วยงานทางสังคมที่ประกอบด้วยกรม งบประมาณของรัฐ จึงเป็นงบประมาณที่เอื้ออำนาจต่อการขยายตัวของราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และกองต่าง ๆ มากกว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจสังคมของจังหวัด

ผลที่ตามมาของการรวมศูนย์งบประมาณอยู่ที่ส่วนกลาง คือ สถานภาพที่อ่อนแอของจังหวัดหรือเมือง ปัญหาในท้องถิ่นไม่ได้รับการตอบสนองอย่างทันที่ และแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ปัญหาการแบ่งชิงทรัพยากรในท้องถิ่น ปัญหามลภาวะจากขยะ ปัญหาอาชญากรรม ฯลฯ ในขณะที่เดียวกับส่วนกลางไม่สามารถแก้ปัญหาสำคัญ ๆ ที่เป็นปัญหาของชาติได้ เช่น ปัญหาทรัพยากรของชาติถูกทำลาย ปัญหาความเท่าเทียมกันในสังคม ปัญหาการกระจายรายได้ เป็นต้น อาการโรคเหล่านี้ล้วนสะท้อนถึงการเติบโตจนเกินการ (over-development) ของกรมและการด้อยพัฒนาเกินไปของเมือง (under-development of towns) ซึ่งเมืองในที่นี้หมายถึงจังหวัดต่าง ๆ ที่อยู่ห่างไกลจากมหานคร

2. **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้รับการพัฒนา** ประเทศไทยได้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ.2476 (ได้เคยมีการทดลองกระจายอำนาจ โดยจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ในปี พ.ศ.2448) โดยการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลพุทธศักราช 2476 ขึ้น (แก้ไขเรื่อยมาจนถึง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496) กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นหน่วยปกครองตนเองของประชาชน โดยกำหนดเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ต่อมาในปี พ.ศ.2495 รัฐบาลได้นำเอารูปแบบการปกครองท้องถิ่น แบบสุขาภิบาลที่ตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ออกมาประกาศใช้อีกครั้งตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 เพื่อให้สามารถจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นได้ง่ายและกว้างขวางขึ้นอีก แม้จะมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นไม่เต็มรูปแบบเท่ากับเทศบาลก็ตาม

ในปี พ.ศ.2498 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ขึ้นเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่มีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและสภาจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นสภาเลือกตั้งจากประชาชน (ปัจจุบันมี อบจ.ในทุกจังหวัดๆ ละ 1 แห่งตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีพื้นที่รับผิดชอบทั่วจังหวัดโดยทับซ้อนกับพื้นที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้น ทำหน้าที่ในการประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาล และตัวแทนหน่วยงานของรัฐ) และในปี พ.ศ.2498นี้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วยได้เดินทางไปรอบโลกได้เห็นราษฎรในท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา และในยุโรปมีส่วนร่วมในการดูแลท้องถิ่น จึงกำเนิดความคิดในการจัดตั้งสภาตำบลขึ้นในประเทศไทยตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 เกี่ยวกับการจัดตั้งสภาตำบลทั่วประเทศ จำนวนกว่า 4,800 แห่ง ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 ขึ้นด้วย เพื่อจัดตั้งตำบลที่เป็นชุมชนขนาดใหญ่ขึ้นเป็น "องค์การบริหารส่วนตำบล" เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นนิติบุคคลอีกรูปแบบหนึ่งนับว่าเป็นการจัดตั้งองค์กรระดับตำบล เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้และฝึกปฏิบัติประชาธิปไตยทั่วประเทศขึ้นเป็นครั้งแรก แต่ต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นนิติบุคคลนี้ถูกยกเลิกหมดเพราะความไม่พร้อมต่างๆ ทั้งด้านรายได้และบุคลากร จึงคงเหลือแต่สภาตำบลเท่านั้น

ในปี พ.ศ.2537 ได้มีการจัดตั้งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นนิติบุคคลทั่วประเทศ โดยนายชวน หลีกภัย ได้ผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ

บริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ขึ้นโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2537 ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกสภาตำบลที่มีอยู่เดิมทั้งสิ้นและเกิดมีสภาตำบลขึ้นใหม่ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2538 เป็นต้นมา จำนวน 6,216 แห่ง และมีสภาตำบล (ที่มีรายได้ถึงเกณฑ์กำหนดเฉลี่ย 3 ปี ย้อนหลังไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท) จัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น จำนวน 618 แห่ง ตั้งแต่วันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ.2538 เป็นต้นมา

นอกจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีการจัดตั้งกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีกด้วย ในปี พ.ศ.2518 และ 2521 ตามลำดับโดยกรุงเทพมหานครเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 และเมืองพัทยา เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521

กล่าวโดยสรุป พัฒนาการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาขาดความชัดเจน และต่อเนื่องถูกควบคุมโดยข้าราชการส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยไม่มีฐานภาษีและรายได้ที่เพียงพอแก่การบริหารงานบุคลากรไม่ได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้รูปแบบอันหลากหลายทำให้ความสับสนต่อสาธารณชน ประชาชนขาดความศรัทธาและความเชื่อมั่น ต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ เนื่องจากความไร้ประสิทธิภาพขององค์การจากสาเหตุดังกล่าวข้างต้น

รัฐธรรมนูญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ²

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ การปกครองไปสู่ท้องถิ่นโดยได้กำหนดไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐาน

² เรื่องเดียวกัน, น.13-18.

สารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดไว้ในหมวด 9 รวม 9 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 สรุปได้ว่ารัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองการบริหารการ บริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายและเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดหลักการสำคัญหลาย ประการดังนี้

1. สิทธิปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่น (มาตรา 282 และ 283 วรรคหนึ่ง)
2. ความเป็นอิสระของท้องถิ่น ซึ่งแสดงออกโดย

ประการแรก ความเป็นอิสระในการเลือกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งหมายถึง รวมถึง การห้ามข้าราชการและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองท้องถิ่น (มาตรา 285)

ประการที่สอง ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการท้องถิ่น การเงิน การคลัง และการ บริหารงานบุคคลโดยกำหนดกลไกสำคัญคือกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้มีการจัดสรรอำนาจหน้าที่ กิจกรรมภาษีอากร ทุกระยะห้าปี โดยคณะกรรมการไตรภาคีซึ่ง ประกอบด้วยตัวแทนจากรัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ

3. การกำหนดให้การกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามกฎหมาย เพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศชาติเป็นส่วนรวมและจะ กระทบต่อสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ประชาชนมิได้ (มาตรา 283 วรรคสอง)

4. การกำหนดให้ราษฎรในท้องถิ่น มีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในการบริหาร กิจกรรมท้องถิ่นโดยเปิดโอกาสให้เสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้เสนอถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นได้และมีส่วนร่วมจากชุมชนท้องถิ่นและบุคคลในการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นรวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย (มาตรา 46, 286, 287, 289, 290)

เพื่ออนุวัติตามมาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้ตรา “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542” ขึ้น

ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) มีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภาโดยในบทเฉพาะกาล มาตรา 35 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ในวาระเริ่มแรกให้คณะกรรมการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ (2 กุมภาพันธ์ 2543 หรือภายในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2544) ซึ่งคณะกรรมการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2543

ต่อมาคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ได้จัดทำ “แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543” (แผนแม่บท) แล้วเสร็จและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 118 ตอนพิเศษ 4 ง ลงวันที่ 17 มกราคม 2544 และจัดทำ “แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เพื่อดำเนินการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

พ.ร.บ. กำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มีสาระสำคัญดังนี้³

1.ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" ประกอบด้วย

- 1) นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน
- 2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

³ เรื่องเดียวกัน, น.24-26.

ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวง
สาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ละอธิบดีกรมการ
ปกครอง

3) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยผู้บริหาร
องค์การบริหารส่วนจังหวัดสองคน ผู้บริหารเทศบาลสามคน ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลห้า
คนและผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารเมืองพัทยาหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่
มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นรวมสองคน ทั้งนี้โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคนประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ
ในด้านการบริหารราชการแผ่นดินด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วน
ท้องถิ่นในสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์และด้านกฎหมาย ทั้งนี้การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ
ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

2. คณะกรรมการมีอำนาจ และหน้าที่หลัก ดังต่อไปนี้

1) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติ
การ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา

2) กำหนดการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

3) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากรและรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

4) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและ
ราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและพนักงานรัฐสภา
ระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการพนักงานส่วน
ท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อมให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่การจัดสรร
ภาษี และอากรเงินอุดหนุนเงินงบประมาณที่ราชการส่วนกลางโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นและการถ่ายโอนภารกิจ ตาม 2) 3) และ 4)

6) ให้ข้อเสนอแนะในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ เพื่อให้การ
กระจายอำนาจเป็นไปตามแผนฯ ที่วางไว้ เช่นมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การ

ตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ การจัดระบบตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

3. จัดทำแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำแผนดังกล่าว ให้ดำเนินการที่จำเป็น คือ

1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้เสร็จสิ้น ภายในสี่ปีหากยังไม่แล้วเสร็จภายในสี่ปีให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือท้องถิ่น ให้ถ่ายโอนภารกิจให้แล้วเสร็จภายในสี่ปี

2) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากรเงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน ปี พ.ศ.2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบของรายได้รัฐบาลและในปี พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้าของรายได้รัฐบาลให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจพิจารณาทบทวนแผนการกระจายอำนาจ ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี

4. จัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ

2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอ

3) เสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อให้ดำเนินการได้ตามแผน

4) จัดระบบการบริหารและการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแผนปฏิบัติการฯ ต้องกำหนดรายละเอียดและกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย

5. การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ ได้มีการกำหนดให้เทศบาลเมืองพัทยา และ อบต.มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 นอกจากนี้กำหนดให้ อบจ. และ กทม. มีอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 17 และ 18 ตามลำดับ

ระบบบริการสาธารณะดังกล่าว เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การสาธารณสุข โภค การสาธารณสุข การส่งเสริมการฝึกและประกอบอาชีพ การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การ

ส่งเสริมกีฬา การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ และการฆ่าสัตว์ การผังเมือง การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น นอกจากนี้ยังกำหนดอำนาจและหน้าที่ให้อบจ. เช่น การจัดทำมีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ การจัดทำมีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การขนส่งมวลชน และการวิศวกรรมจราจร เป็นต้น

6. การจัดสรรส่วนภาษี และอากร ได้กำหนดให้ เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. อาจมีรายได้จากภาษี และอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ เช่น ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับตามกฎหมาย เป็นต้น

นอกจากนี้กำหนดให้ อบจ. และ กทม. อาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ เช่น ภาษีบำรุง อบจ./กทม. สำหรับน้ำมันเบนซิน ดีเซล และก๊าซ ภาษีบำรุง อบจ./กทม. สำหรับยาสูบ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจ ภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์ ภาษีเพื่อการศึกษา อากรรังนกอีแร่น ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ./กทม. (จากผู้พักในโรงแรม) ค่าธรรมเนียมสนามบิน เป็นต้น

แผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 ⁴

กรอบแนวคิด เป้าหมาย และแนวทางของแผนการกระจายอำนาจ

แผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแผนที่กำหนดกรอบรางวัล เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจ ให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุเจตนารมณ์ ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยยึดหลัก การมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จ มีกระบวนการที่ยืดหยุ่น และสามารถปรับวิธีการ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

⁴ เรื่องเดียวกัน, น.30-42.

วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของแผนการกระจายอำนาจ⁵

ในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ.2544-2547)

ในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ.2544-2547) ของการถ่ายโอนภารกิจตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นราชการบริการส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาครวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมในการรับรอง การถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในช่วงที่ 2 (พ.ศ.2548-2553)

หลังจากการถ่ายโอนในช่วง 4 ปีแรกสิ้นสุดลง จนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่เหลือ (พ.ศ.2548-2553) ตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านมีการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม (ภาคประชาชน) ที่จะเรียนรู้ร่วมกัน ในการถ่ายโอนภารกิจมีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริการส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืนรวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ.2554 เป็นต้นไป)

ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ.2554 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตดีขึ้นสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแล และการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุน การดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีวิสัยทัศน์ในการบริหาร ราชการส่วนภูมิภาค

⁵ เรืองเดียวกัน, น.30- 34. ดูเพิ่มเติมที่ วุฒิสภา ต้นไชย, การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น : ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2547), น.22-24.

จะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะมาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน และการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชน ในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแผนการกระจายอำนาจฯ มีหลักการ และสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ

1) ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคลและการเงินการคลังของตนเอง

2) ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้นโดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทนเพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบในภาคกิจมหภาคและภารกิจที่เกินกว่าขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการได้โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็นให้การสนับสนุน ส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการและตรวจสอบติดตามประเมินผล

3) ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐานการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคม และชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมดำเนินการและติดตามตรวจสอบ

วัตถุประสงค์ของแผนการกระจายอำนาจฯ

วัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยกำหนดกรอบทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจที่ชัดเจน มีกระบวนการที่ยืดหยุ่น ตลอดจนกำหนดแนวทางการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ

เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจฯ

1) ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใน 4 ปี หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ไม่สามารถรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี

2) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยในปี 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาลและในปี 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาล

3) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความต้องการและความจำเป็น

4) จัดระบบของการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

5) ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่

แนวทางการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถอธิบายได้ดังนี้⁶

ด้านที่ 1 การถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจฯ เป็นการถ่ายโอนภารกิจอะไร เมื่อไร และอย่างไร

ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการถ่ายโอนเป็นภารกิจที่จะไม่ครอบคลุมงาน หรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การพิจารณาพิพากษาคดี การต่างประเทศ และการเงิน การคลัง ของประเทศโดยรวม

ภารกิจให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้สามารถถ่ายโอนภายในสี่ปี อย่างไรก็ตาม ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่พร้อมให้ขยายเวลาเตรียมความพร้อมได้ภายในสิบปี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำแผนเตรียมความพร้อมและราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้การสนับสนุนแนะนำด้านการบริหารจัดการและเทคนิควิชาการ

⁶ ชูชัย ศุภวงศ์ และคณะ,ทิศทางการกระจายอำนาจด้านสุขภาพใน 10 ปี ข้างหน้า (พ.ศ.2544-2553),น.19-25. ดูเพิ่มเติมที่ วุฒิสภา ตันไชย,การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น : ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า,2547),น.31-39.

รูปแบบการถ่ายโอน ได้กำหนดลักษณะการถ่ายโอนไว้ 3 ลักษณะ คือ

1) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้เองหรือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ หรืออาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐเป็นภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจะดำเนินการได้กล่าวคือ รัฐยังดำเนินการอยู่ต่อไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการต่อไปได้เช่นเดียวกัน

ส่วนระยะเวลาการถ่ายโอน แบ่งเป็น 2 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 ระยะเวลา 1-4 ปี (พ.ศ.2544-2547) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถดำเนินการได้และแล้วเสร็จภายใน 4 ปี โดยเป็นการถ่ายโอนตามมาตรา 30(1) ของ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ระยะที่ 2 ระยะเวลา 1-10 ปี (พ.ศ.2544-2553) เป็นการถ่ายโอนเนื่องจากการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันในระยะ 10 ปีแรก ตามมาตรา 30(2) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอน กำหนดไว้ 6 ด้าน ดังนี้

1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ประกอบด้วย

- การคมนาคมและการขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- สาธารณูปโภค แหล่งน้ำ / ระบบประปาชนบท
- สาธารณูปการ เช่นการจัดให้มีตลาด การจัดตั้ง และดูแลตลาดกลาง
- การผังเมือง
- การควบคุมอาคาร

2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ประกอบด้วย

- การส่งเสริมอาชีพ
- งานสวัสดิการสังคม เช่นการสังคมสงเคราะห์ พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส
- นันทนาการ เช่นการส่งเสริมการกีฬา การจัดให้มีสถานพักผ่อนหย่อนใจ

- การศึกษา ประกอบด้วยการจัดการศึกษาในระบบ และการจัดการศึกษานอกระบบ
 - การสาธารณสุข เช่นการสาธารณสุข และการรักษาพยาบาล การป้องกัน และควบคุมโรคติดต่อ
 - การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และที่อยู่อาศัย
- 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน / สังคม และการรักษาความสะอาดเรียบร้อย
- การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน
 - การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น
 - การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว
- การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
 - การพัฒนาเทคโนโลยี
 - การส่งเสริมการลงทุน
 - การพาณิชยกรรม
 - การพัฒนาอุตสาหกรรม
 - การท่องเที่ยว
- 5) ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - การจัดการสิ่งแวดล้อม และมลพิษต่างๆ
 - การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น
- การจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ
 - การจัดการดูแลพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ

ด้านที่ 2 การกระจายอำนาจการเงินการคลังและงบประมาณ มีหลักการและแนวทาง ดังนี้

- การจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาให้ความสำคัญกับรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บจัดหาเองเป็นอันดับแรก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจที่แตกต่างกันย่อมได้รับการจัดสรรรายได้ที่แตกต่างกัน

- การปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บและจัดหาเองต้องให้ความสำคัญต่อแนวทางการขยายฐานภาษีการกำหนดอัตราภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีความโปร่งใส

- การปรับปรุงภาษีอากรที่รัฐจัดแบ่ง จัดสรร หรือจัดเก็บเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทต้องคำนึงถึงภารกิจความรับผิดชอบเป็นหลัก

- รายได้ที่เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐเพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างมีมาตรฐานและลดช่องว่าง สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะทางการคลังที่แตกต่างกัน

ด้านที่ 3 การถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระบวนการถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนกลางและภูมิภาคสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสอดคล้องกับภาระหน้าที่และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคำนึงถึงประโยชน์ของท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวม

นอกจากนี้ กระบวนการถ่ายโอนต้องมีความราบรื่นคล่องตัวข้าราชการที่ถ่ายโอนไปต้องได้รับสิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าในการทำงานไม่ต่ำกว่าเดิมหรือดีกว่าเดิมโดยคำนึงถึงความหลากหลายของสายอาชีพด้วย

ด้านที่ 4 การพัฒนาระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม

จำเป็นต้องพัฒนาระบบการตรวจสอบและระบบการติดตามประเมินผลงานที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบ ประเมินผล และร่วมตัดสินใจด้านนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้านที่ 5 ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- การเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหน่วยงานของรัฐต้องให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน คำแนะนำ และคำปรึกษาทางเทคนิควิชาการตลอดจนการพัฒนา

ศักยภาพบุคลากร รวมทั้งการส่งเสริม การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจควรมีการจัดโครงสร้างองค์กรพื้นฐานที่มีมาตรฐานเดียวกันในแต่ละประเภทและแต่ละแห่งอย่างไรก็ตามองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระที่จะปรับปรุงโครงสร้างองค์กรของตนเอง

- การพัฒนาองค์กรในระดับจังหวัดสำหรับวิชาชีพเฉพาะซึ่งในการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางด้านต้องการความชำนาญในการวิชาชีพเฉพาะและความเป็นเอกภาพในการจัดบริการสาธารณะ เช่น การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น จำต้องจัดให้มีคณะกรรมการเฉพาะด้านระดับจังหวัดโดยให้มีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะเรื่องนั้นๆ ในเขตจังหวัดการจัดสรรทรัพยากร การกำกับ ดูแล และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งประสานความร่วมมือระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

กรณีมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดบริการสาธารณะคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะด้านระดับเขตพื้นที่ในจังหวัดแทนคณะกรรมการเฉพาะด้านในระดับจังหวัดได้โดยต้องคำนึงถึงความเป็นเอกภาพในการจัดบริการสาธารณะ

ทั้งนี้ คณะกรรมการเฉพาะระดับจังหวัดควรประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับผู้แทนฝ่ายวิชาชีพ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม

- ปรับปรุงระบบการวางแผนระบบงบประมาณ ระบบบัญชี ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบติดตาม และระบบข้อมูลจำเป็นต้องพัฒนาระบบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาท้องถิ่นให้มีลักษณะองค์รวมมีการบูรณาการและภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน นอกจากนี้ต้องพัฒนาวิธีการจัดทำงบประมาณแบบเน้นผลงาน พัฒนาระบบบัญชีแบบฟังรับ-ฟังจ่าย (แสดงที่มาของรายได้-รายจ่าย ภาระหนี้สิน) เพื่อความโปร่งใส ตลอดจนการพัฒนา ระบบข้อมูลการเงินการคลังส่วนท้องถิ่น ระบบข้อมูลสารสนเทศ และระบบการรายงานให้ประชาชนได้รับทราบ

ด้านที่ 5 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ต้องทำเท่าที่จำเป็นภายในกรอบกฎหมายโดยเคร่งครัด ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยรวม

ด้านที่ 6 การเพิ่มขีดความสามารถบุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนความสามารถของประชาชนและภาคประชาสังคมในการตรวจสอบ

หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดการฝึกอบรมบุคลากรของท้องถิ่น ให้สามารถปฏิบัติงานได้ ทั้งนี้ ควรดำเนินการให้เสร็จสิ้น ก่อนการถ่ายโอน

นอกจากนี้ รัฐจะต้องสนับสนุนให้มีสถาบันเพื่อการพัฒนาบุคลากร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนประชาชน และภาคประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีงบประมาณ เพื่อพัฒนาศักยภาพบุคลากร ของตนเองเพียงพอ

ด้านที่ 7 การปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

หากมีกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ รัฐจะต้องกำกับทำให้มีการแก้ไขอย่างรวดเร็วโดยการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจะต้องเอื้อประโยชน์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนอย่างเต็มที่

ด้านที่ 8 กลไกการกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจ

จำเป็นต้องกำหนดให้มีกลไกทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและรับผิดชอบเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจ และผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความรวดเร็ว คล่องตัวในการดำเนินงานและมีอำนาจการตัดสินใจในระดับหนึ่ง รวมทั้งได้รับการสนับสนุนทรัพยากรการบริหารงานอย่างเพียงพอ

ด้านที่ 9 การสร้างระบบประกันคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยงานราชการส่วนกลางยังคงต้องกำหนดมาตรฐานทั่วไปของการจัดบริการสาธารณะ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาคุณภาพการบริการสาธารณะ รวมทั้งมีการประเมินผลโดยรัฐหรือองค์กรกลางร่วมกับภาคประชาสังคม