รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาเบื้องต้น
เรื่อง
ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น

โดย รศ.ดร.ดำรงค์ วัฒนา และคณะ

เมษายน 2544

สัญญาเลขที่ RDG4/0026/2543

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาเบื้องต้น
เรื่อง
ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น

คณะผู้วิจัย	สังกัด
1. รศ.ดร.ดำรงค์ วัฒนา	ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2. นางสุชาดา วัฒนา	สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย
3. นายสุริยะ วิริยะสวัสดิ์	สำนักงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
	กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ชุดโครงการ...

คำนำ

การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในระยะเริ่มต้นเกิดจากการที่ผู้นำของประเทศนำความคิดจากต่างประเทศมาใช้ ในระยะหลังมีกระแสการเรียกร้องของประชาชนชาวไทยให้มีการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น และได้ทวีความเข้มข้นและรุนแรงมากขึ้น ประชาชนได้รวมพลังและร่วมกันผลักดันให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้บูรณาการข้อเสนอ ความคิด ความต้องการของปวงชนชาวไทยอย่างทั่วถึงและกว้างขวาง เป็นให้ประเทศไทยได้มีการกำหนดระเบียบการเมืองการปกครองในสังคมใหม่ ในช่วงการเปลี่ยนผ่านนี้ โครงสร้างในสังคมในสายของหลายฝ่ายสะท้อนถึงความห่วงใยว่าสังคมไทยขาดความพร้อมและพลังขับเคลื่อนที่จะนำพาสังคมไปสู่ทิศทางที่ต้องการ การจัดสรรผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคมยังไม่ลงตัว ปัญหาการฉกฉวยโอกาสในช่วงนี้ก่อให้เกิดความตกต่ำทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นการทุจริตคอรัปชั่น การใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหา ฯลฯ ภาพลักษณ์ต่างๆ ที่สังคมไม่พึงปรารถนาชี้ถึงความล้มเหลวในการปฏิรูปทางการเมือง ปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เป็นผลพวงของการปรับตัวที่จะนำไปสู่ดุลภาพของสังคมใหม่ การมองปัญหาเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งแบบการดูภาพนิ่ง ไม่มีพลังมากพอที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการเมืองการบริหารที่มีความสลับซับซ้อนได้อย่างมีประสิทธิผล วิวัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงเป็นอีกมิติหนึ่งที่ทำให้เข้าใจปัญหาได้อย่างถ่องแท้ และสามารถควบคุมตัวแปรต่างๆ ที่จะโน้มนำให้กลไกของสังคมขับเคลื่อนไปในทิศทางที่กำหนดไว้

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น” ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) โดยมี รองศาสตราจารย์ ดร. ดำรงค์ วัฒนา อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสน-ศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นหัวหน้าคณะนักวิจัยเป็นโครงการศึกษาวิจัยเบื้องต้นที่มุ่งเน้นการแสวงหาองค์ความรู้และทำความเข้าใจในตัวแบบของระบบการบริหารการจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) ที่จะทำให้เกิดความสมดุลระหว่างปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นไทย งานวิจัยนี้มุ่งนำเสนอมุมมองทางวิชาที่บ่งชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการ ปัญหาอุปสรรคของการบริหารการจัดการท้องถิ่นไทยที่กำลังปรับเปลี่ยนจากความคาดหวังในการเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะไปเป็นการสร้างเครือข่ายในการแสวงหาความร่วมมือจากรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาคม เพื่อการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่น

การพัฒนาระบบการบริหารการจัดการท้องถิ่นไทยไปสู่ระบบการบริหารการจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) เป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลจากกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองภายในประเทศ และแนวคิดขององค์กรระหว่างประเทศที่เข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาประเทศที่กำลังพัฒนา องค์กรเหล่านี้พบว่าปัจจัยทางด้านการบริหารมีผลต่อการสร้างความโปร่งใส (Transparency) และความรับผิดชอบ(Accountability) ของรัฐ นอกจากนี้ ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่จะให้ประชาชนมารวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนจะช่วยผลักดันให้นโยบายของรัฐเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่มากขึ้น

สารบัญ

คำนำ III

สารบัญ IV

สารบัญตาราง XIV

สารบัญแผนภาพ XV

บทคัดย่อ XVI

ABSTRACT XVIII

บทสรุปผู้บริหาร XX

บทที่ 1 1

การบริหารจัดการท้องถิ่น (LOCAL GOVERNANCE) 1

ความสำคัญของเรื่อง *1*

วัตถุประสงค์ *3*

สมมุติฐานการวิจัย *3*

ขอบเขตการวิจัย *3*

คำนิยามตัวแปรที่สำคัญ *4*

วิธีการดำเนินการวิจัย (RESEARCH METHODOLOGY) และแหล่งข้อมูล *4*

ผลที่คาดว่าจะได้รับ *5*

บทที่ 2 6

ทฤษฎี แนวคิดและกรอบความคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่น 6

ความนำ *6*

การบริหารจัดการท้องถิ่นในบริบทของการรวมอำนาจ *6*

การบริหารจัดการท้องถิ่นแบบกระจายอำนาจ *9*

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (GOOD LOCAL GOVERNANCE) *10*

การพึ่งพาและการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน *11*

ความไว้วางใจ (Trust) *11*

การเจรจาต่อรองกันแบบการทูต (Diplomacy) *12*

ความร่วมมืออย่างเท่าเทียมกัน (Reciprocity) *12*

แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล (GOOD GOVERNANCE) *12*

แนวคิดเกี่ยวกับประชาสังคม *19*

ความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาล การกระจายอำนาจ และบทบาทของประชาสังคม *23*

กรอบแนวคิดในการศึกษา *25*

การนำเสนอผลการศึกษา *26*

บทที่ 3 29

การบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยในยุครวมศูนย์อำนาจ 29

ความนำ: วิวัฒนาการของการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย *29*

การบริหารจัดการท้องถิ่นในบริบทของการรวมศูนย์อำนาจ *30*

องค์การบริหารส่วนจังหวัด *31*

โครงสร้างการบริหาร *31*

อำนาจหน้าที่ *32*

การบริหารงานบุคคล *33*

การเงินการคลัง *34*

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด *35*

เทศบาล *36*

โครงสร้างการบริหาร *36*

อำนาจหน้าที่ *37*

การบริหารงานบุคคล *39*

การบริหารงานคลัง *41*

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับเทศบาล *42*

สุขาภิบาล *43*

โครงสร้างการบริหาร *43*

อำนาจหน้าที่ *44*

การบริหารงานบุคคล *44*

การเงินการคลังและการงบประมาณ *45*

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับสุขาภิบาล *46*

ความสัมพันธ์ระหว่างสุขาภิบาลกับราชการบริหารส่วนกลาง *48*

องค์การบริหารราชการส่วนตำบล *48*

โครงสร้างการบริหาร *48*

กรุงเทพมหานคร *49*

โครงสร้างการบริหาร *49*

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร *49*

การคลังและทรัพย์สิน *50*

ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับกรุงเทพมหานคร *52*

เมืองพัทยา *52*

โครงสร้างการบริหาร *52*

การบริหารงานบุคคล *53*

อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา *54*

การคลังและงบประมาณ 54
ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับเมืองพัทยา 55
ผู้ว่าราชการจังหวัดกับเมืองพัทยา 56
สภาพปัญหาของระบบการปกครองที่รวมศูนย์อำนาจการปกครอง 56
1. ปัญหาด้านการจัดโครงสร้างขององค์กร 57
2. ปัญหาการจัดแบ่งภารกิจ 57
3. ปัญหาทางด้านการเงินการคลัง 57
4. ปัญหาการจัดความสัมพันธ์ 58
5. ความสับสนในบทบาทของตัวแทนรัฐในส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองท้องถิ่น 58
6. ปัญหาด้านประชาชน 59
7. ปัญหาประสิทธิภาพในการบริหาร 59
8. ปัญหาในด้านนโยบาย 60
สรุป 60
บทที่ 4 62
การบริหารจัดการท้องถิ่นในบริบทของการกระจายอำนาจ 62
ความนำ 62
องค์การบริหารส่วนจังหวัด 62
1. โครงสร้างการบริหาร 62
2. อำนาจหน้าที่ 63
3. การบริหารงาน 64
4. การเงิน การคลัง 65
5. การบริหารงานบุคคล 65
6. ความสัมพันธ์ของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด 65
เทศบาล 65
1. โครงสร้างการบริหาร 66
2. อำนาจหน้าที่ 67
3. การบริหารงาน 67
4. การเงิน การคลังและงบประมาณ 67
5. การบริหารงานบุคคล 67
6. ความสัมพันธ์ของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคต่อเทศบาล 67
องค์การบริหารส่วนตำบล 67
1. โครงสร้างการบริหาร 67
2. อำนาจหน้าที่ 69
3. การบริหารงาน 70
4. การเงิน การคลัง 70

5. การบริหารงานบุคคล 72
6. ความสัมพันธ์ของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต่อองค์การบริหารส่วนตำบล 72
กรุงเทพมหานคร 74
เมืองพัทยา 75
1. โครงสร้างการบริหาร 75
2.อำนาจหน้าที่ 75
3. การบริหารงาน 76
4. การเงินการคลัง 76
5. การบริหารงานบุคคล 78
6. ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคต่อเมืองพัทยา 78
สรุป 80
บทที่ 5 81
การปฏิรูปภาครัฐและการพัฒนาสังคมที่มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย 81
ความนำ 81
การปฏิรูปภาครัฐและการพัฒนาสังคม 82
การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี 82
การกำหนดวาระแห่งชาติสำหรับการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 84
การแก้ปัญหาคอรัปชั่น และการสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการ 87
การระดมความคิดเห็นเพื่อแก้ปัญหาคอรัปชั่น 88
การปฏิรูประบบราชการ 88
นโยบายการปฏิรูประบบบริหารราชการ 88
แผนปฏิบัติการตามมาตรการปรับภาคราชการในสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ 89
การพัฒนาสังคมและเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชน 93
นโยบายสังคมเพื่อลดผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจและสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน 94
สรุปความก้าวหน้าในการสนับสนุนความเข็มแข็งของชุมชน 100
ยุทธศาสตร์การพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 103
สรุป 105
บทที่ 6 107
การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 107
ความนำ : รัฐธรรมนูญกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น 107
หลักเรื่องความเป็นเอกรัฐ 107
หลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น 107
การบัญญัติและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการท้องถิ่น 111
การดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายที่ต้องตราขึ้นใช้บังคับภายใน 2 ปี ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด 111

การบัญญัติและปรับปรุงกฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 114
การพัฒนารูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 118
การยกเลิกรูปแบบและการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 119
การพัฒนาจังหวัดภูเก็ตให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ 119
การพัฒนาระบบการบริหารบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 121
การจัดตั้งองค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 123
การดำเนินการตามกฎหมายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 124
การกำหนดเป้าหมายในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 132
การปรับปรุงรายได้ในส่วนที่เป็นภาษีท้องถิ่นจัดเก็บเอง 132
การจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 133
การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 133
การจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544 138
วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น 139
กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 139
แนวทางการกระจายอำนาจฯ 141
การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 144
รัฐธรรมนูญกับการกระจายอำนาจด้านการศึกษา 144
พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 144
ร่างแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 145
การกระจายอำนาจด้านการจัดการบริการสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น 150
ความเคลื่อนไหวในการปรับปรุงระบบการเลือกผู้บริหารท้องถิ่น 151
การเคลื่อนไหวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 153
ความเคลื่อนไหวของภาคเอกชนที่มีต่อกระบวนการกระจายอำนาจ 154
ความเคลื่อนไหวของสมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย 157
สรุป 158

บทที่ 7 161

การสนับสนุนของภาครัฐในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น 161
ความนำ 161
แผนงาน/โครงการเพื่อสนับสนุนการพัฒนาการบริหารจัดการท้องถิ่น 161
1) โครงการเพื่อพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น การกำกับดูแลในภาพรวม เพื่อนำไปสู่ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี 161
2) โครงการเพื่อการพัฒนาด้านการเงิน การคลังของท้องถิ่น 169
3) โครงการเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในด้านบุคลากรของท้องถิ่น 170
4) โครงการเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในด้านการจัดบริการสาธารณะ 171
5) โครงการเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น 173

บทเรียนและตัวอย่างการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทย *174*
องค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบ *174*
องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการจัดทำโครงการพัฒนาร่วมกัน *177*
สรุป *181*

บทที่ 8 ..... **182**

การสำรวจแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่น **182**
ความนำ *182*
แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม *182*
แนวคิดเกี่ยวกับการจัดแบ่งภารกิจขององค์กรของรัฐในส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น *188*
แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหารจัดการท้องถิ่น *200*
การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น *200*
การพัฒนาเทศบาล *216*
การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล *218*
การคลังท้องถิ่น *220*
งบประมาณท้องถิ่น *221*
การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น *223*
การกระจายอำนาจด้านการจัดการศึกษา *226*
การกระจายอำนาจด้านการจัดบริการด้านสาธารณสุข *228*
บทบาทของส่วนภูมิภาค *229*
การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด *232*
บทบาทของประชาสังคมในการพัฒนาท้องถิ่น *232*
สรุป *238*

บทที่ 9 ..... **243**

บทเรียนในการพัฒนาการบริหารจัดการท้องถิ่นในต่างประเทศ **243**
ความนำ *243*
โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ *243*
โครงการ LIFE (The Local Initiative Facility for the Urban Environment) *244*
โครงการ PDP (Partner in Development) *244*
โครงการ UMP (Urban Management Programme) *244*
โครงการ PPPUE (Public-Private Partnerships for the Urban Environment) *244*
โครงการ ADS (Area Development Schemes ADS) *244*
ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ *245*
สถานภาพและปัญหาของระบบการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจในประเทศต่างๆ *246*
ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการกระจายอำนาจ *248*

ปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจและพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น *249*
ปัญหาและข้อจำกัดในการกระจายอำนาจ *249*
ปัจจัยที่จะสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดีสำหรับท้องถิ่น *250*
หลักการปกครองตนเองของสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างประเทศ *250*
การกระจายอำนาจและพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์ *253*
การปกครองของประเทศฟิลิปปินส์ก่อนมีประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น ปีค.ศ.1991 ..... *253*
การปกครองของประเทศฟิลิปปินส์ในปัจจุบัน *253*
การยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น *255*
การพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น *259*
การพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่นของประเทศศรีลังกา *263*
สรุป *266*

บทที่ 10 271

สรุปความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่นจากการสอบถามและการสัมมนา 271
ความนำ *271*
การสำรวจแนวคิดจากนักวิชาการ ผู้บริหาร โดยใช้แบบสอบถาม *271*
การกำหนดประเด็นคำถาม *271*
กลุ่มเป้าหมาย *273*
สรุปการวิเคราะห์ความคิดเห็นจากแบบสอบถาม *273*
แนวคิดในเรื่องระบบการบริหารจัดการ *273*
ประเด็นที่ควรวิจัยเพิ่มเติม *276*
การสำรวจแนวคิดในการพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่นจากการสัมมนาทางวิชาการ *278*
สรุป *279*

บทที่ 11 280

สรุปและข้อเสนอแนะ 280
ความนำ *280*
สรุปภาพรวมของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย *280*
ประเด็นปัญหาของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นในปัจจุบัน *281*
แนวโน้มของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยในอนาคต *287*
ข้อเสนอตัวแบบที่เหมาะสมของระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี *290*
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย *292*
ข้อเสนอด้านการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม *294*
1. ด้านโครงสร้างและความสัมพันธ์ของการบริหารจัดการ (Governance) *294*
2. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการพัฒนากลไกภายในของท้องถิ่น *295*
3. การสนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคมในระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น *295*

บรรณานุกรม 297
ภาษาไทย *297*
ภาษาอังกฤษ *303*

ภาคผนวก 1 304
ฐานข้อมูลเบื้องต้นงานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยในช่วงปี 2530-2540 ..... *304*
1. โครงการศึกษาวิจัยเรื่องพฤติกรรมการให้บริการของเจ้าหน้าที่องค์การราชการกับปัจจัยสภาพแวดล้อมในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ *304*
2. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง รายได้ท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน *305*
3. โครงการศึกษาวิจัยเรื่องอำนาจกำกับดูแลการปกครอง; ศึกษากรณีองค์การเทศบาล *306*
4. โครงการศึกษาเพื่อหารูปแบบการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนในกิจการสาธารณะของเทศบาล *307*
5. การศึกษาวิจัยเรื่อง อำนาจในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร *309*
6. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง เกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น *310*
7. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีและการจัดหารายได้ของหน่วยการ ปกครองท้องถิ่น *312*
8. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางประกอบกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของราชการส่วนท้องถิ่น (เฉพาะกรณี เทศบาล) *315*
9. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น *317*
10. โครงการศึกษาวิจัยเรื่องบทบาทและความสัมพันธ์ของส่วนราชการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล *319*
11. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในอนาคต: กรณีจังหวัด นนทบุรี นครราชสีมา และระนอง *320*
12. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) *321*
13. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น *323*
14. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การปฏิรูปการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย *325*
15. โครงการนำร่องเพื่อศึกษาบทเรียนกระบวนการวางระบบประชาคมอำเภอ *327*
16. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การประเมินผลการฝึกอบรมเพิ่มพูนประสิทธิภาพองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) *329*
17. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของสตรีในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) *330*
18. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การประเมินกระบวนการบริหารจัดการในโครงการพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล *331*
19. โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การสร้างสรรค์ประชาคมเมือง *332*
งานวิจัยตั้งแต่ปี 2541 ..... *333*
1. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริการส่วนตำบล (อบต.) *333*

2. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การถ่ายโอนงานและกิจกรรมพัฒนาชุมชนให้แก่องค์กรการปกครองส่วน ท้องถิ่นและองค์กรชุมชน....335

3. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การถ่ายโอนภารกิจของกรมโยธาธิการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและ องค์การบริหารส่วนตำบล 336

4. โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การประเมินผลประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินอุดหนุนองค์การบริหารส่วนตำบล .338

5. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาและแนวทางการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบล 341

6. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง โครงการฝึกอบรมเพื่อความยั่งยืนเชิงสถาบัน บทเรียนจากประเทศฟิลิปปินส์ ...342

7. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 343

8.โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การปรับปรุงสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย....344

9. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลระดับชาติ ภูมิภาค และองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น....345

10. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ลงสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น....346

11. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานในระดับตำบล349

12. โครงการศึกษาแนวทางการบริหารและจัดการท่องเที่ยวในพื้นที่รับผิดชอบของ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และสภาตำบล....350

13. โครงการศึกษาวิจัย โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงิน การคลังท้องถิ่น 352

14. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาโครงการ....353

15. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารงานของเทศบาล 354

16. โครงการวิจัยเรื่อง ธรรมรัฐและประชาสังคม ภารกิจบริบทใหม่ของกระทรวงมหาดไทย 355

17. โครงการบริหารจัดการท้องถิ่นและคุณภาพการปฏิบัติงานสาธารณะศึกษาเฉพาะกรณี....356

ภาคผนวก 2 357

สรุปการประชุม สัมมนาที่เกี่ยวข้อง 357

1. การประชุมชี้แจงกำนันที่ครบวาระดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล รุ่นที่ 1-8 ระหว่างวันที่ 11 มกราคม- 12 กุมภาพันธ์ 2542....357

2. การประชุมใหญ่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 42 ประจำปี 2542 ณ เทศบาลตำบลสุไหงโกลก จังหวัดนราธิวาส วันที่ 10 พฤษภาคม 2542 358

3. การสัมมนานายกเทศมนตรีทั่วประเทศ วันที่ 6 สิงหาคม 2542 ณ กรุงเทพฯ 360

4. การสัมมนาเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เมื่อวันที่ 22-24 กันยายน 2542....363

5. การสัมมนารับฟังความคิดเห็น (TECHNICAL HEARING) โครงการวิจัยเรื่อง ธรรมรัฐและประชาสังคม ภารกิจบริบทใหม่ของกระทรวงมหาดไทย....365

6. การสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ครั้งที่ 17....366

7. การประชุมทางวิชาการ เรื่องความสำเร็จและบทเรียนของประเทศต่างๆ ในการสร้างธรรมาภิบาล (GOOD GOVERNANCE) และการป้องปราบคอร์รัปชั่น....369

8. การสัมมนาทางวิชาการเรื่อง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ประชาสังคมมีส่วนร่วม ข้อเสนอต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจ 371

9. การประชุมการจัดระบบบริการสาธารณสุขเพื่อรองรับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 373

10. การประชุมผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ เพื่อรับมอบนโยบายจากรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย 375

11. การสัมมนาเรื่อง แนวทางการจัดทำผังเมืองรวมและพัฒนาพื้นที่ในเขตเทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบลตามแผนการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจการ ผังเมืองสู่ท้องถิ่น 376

12. การประชุมระดมความเห็นระหว่างภาครัฐและเอกชนในการหาแนวคิดและวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศ 380

13. สรุปผลการประชุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประกาศจัดตั้งสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 382

14. การประชุมใหญ่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 43 382

15. การประชุมสัมมนาการปกครองท้องถิ่นในยุคกระจายอำนาจ เรื่อง บทบาทกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 384

16. การสัมมนาการปกครองท้องถิ่นในยุคกระจายอำนาจสำหรับสาธารณชน 385

17. การสัมมนาเรื่องการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงคนแรกของเมืองไทย : หนูทดลองหรือทางออกการเมืองท้องถิ่นไทย ? 390

18. การสัมมนาเพื่อทำความเข้าใจเรื่องนโยบายและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นกับบทบาทภาคเอกชนและองค์กรท้องถิ่น 392

สรุปประเด็นการอภิปรายและตอบข้อซักถามของผู้เข้าร่วมสัมมนาฯ ครั้งที่ 1 399

สรุปประเด็นการอภิปรายและตอบข้อซักถามของผู้เข้าร่วมสัมมนาฯ ครั้งที่ 2 400

สรุปประเด็นการอภิปรายและตอบข้อซักถามของผู้เข้าร่วมสัมมนาฯ ครั้งที่ 3 401

สรุปประเด็นการอภิปรายและตอบข้อซักถามของผู้เข้าร่วมสัมมนาฯ ครั้งที่ 4 404

19. การสัมมนาเรื่อง TRANSPARENT AND UNCORRUPT SOCIETY (สังคมโปร่งใส ไร้ทุจริต) 407

20. การอภิปรายแสดงวิสัยทัศน์ของพรรคการเมืองต่างๆ เรื่อง การส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น 409

ภาคผนวก 3 413

การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสำรวจ 413

สมมติฐานการวิจัย 413

กรอบแนวความคิด 413

ภาคผนวก 4 421

สรุปผลการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น 421

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 แสดงหน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ (มาตรา 50 มาตรา 53 และมาตรา 56) 38
ตารางที่ 2 *แสดงอำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ (ดูมาตรา 51 มาตรา 54 และมาตรา 57)* 38
ตารางที่ 3 แสดงจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 63
ตารางที่ 4 การเลือกตั้งสภาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น 120
ตารางที่ 5 อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 126
ตารางที่ 6 การแบ่งกลุ่มประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 127
ตารางที่ 7 ภารกิจและงบประมาณที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 134
ตารางที่ 8 สรุปผลการคัดเลือกอบต. ต้นแบบระดับภาค ประจำปี 2543 176
ตารางที่ 9 แสดงรายชื่อ อบต. ต้นฉบับระดับเขต ประจำปี 2543 177
ตารางที่ 10 แนวทางการจัดแบ่งภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม 198
ตารางที่ 11 การกระจายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารการเงินการคลัง 222
ตารางที่ 12 การจำแนกภารกิจของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 264
ตารางที่ 13 ประเภทขององค์กรที่ให้บริการในเขตเมืองของประเทศศรีลังกา 265

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 1 - กรอบแนวความคิดในการศึกษาวิจัยการบริหารจัดการท้องถิ่น 27
แผนภาพที่ 2 - โครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 32
แผนภาพที่ 3 - โครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาล 37
แผนภาพที่ 4 - องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของเทศบาล 40
แผนภาพที่ 5 - โครงสร้างของสุขาภิบาล 44
แผนภาพที่ 6 - โครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารของกรุงเทพมหานคร 50
แผนภาพที่ 7 - โครงสร้างของเมืองพัทยา 53
แผนภาพที่ 8 - โครงสร้างขององค์การกลางบริหารงานบุคคลเมืองพัทยา 54
แผนภาพที่ 9 - โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล 68

บทคัดย่อ

รหัสโครงการ: RDG 4/0026/2543

ชื่อโครงการ: โครงการศึกษาเบื้องต้น เรื่อง ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น

คณะผู้วิจัย: รศ.ดร. ดำรงค์ วัฒนา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นายสุริยะ วิริยะสวัสดิ์ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

นางสุชาดา วัฒนา สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย

E-mail: damrong.w@ chula.ac.th

Homepage: http://pa.polsci.chula.ac.th/damrong

ระยะเวลาโครงการ : 1 พฤษภาคม 2543 – 15 กุมภาพันธ์ 2544

โครงการศึกษาเบื้องต้นเรื่องระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและสำรวจความเคลื่อนไหวที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) เพื่อกำหนดตัวแบบที่เหมาะสมของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย โดยการศึกษาจากเอกสาร บทความ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ และการจัดเวทีสังเคราะห์ข้อมูลใน 3 รูปแบบ ได้แก่ การจัดสนทนาผ่านอินเตอร์เน็ต (Internet conference) การสัมภาษณ์และใช้แบบสอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารและนักวิชาการชั้นนำที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการท้องถิ่น และการจัดสัมมนาทางวิชาการเพื่อสร้างเครือข่ายผู้สนใจ

ในด้านการบริหารจัดการท้องถิ่น พบว่า การเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกที่มุ่งแสวงหารัฐบาลประชาธิปไตยที่มุ่งกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น การเพิ่มบทบาทของภาคประชาสังคมเพื่อมุ่งตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ การใช้ระบบตลาดเสรีในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ และการสร้างค่านิยมสากลในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของสังคมโลก เป็นบริบทที่สำคัญของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น และต่อแนวคิดในเรื่องระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) ซึ่งเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารจัดการในท้องถิ่นที่ประกอบด้วยความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างภาครัฐ ธุรกิจเอกชน และประชาสังคม ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการของท้องถิ่นมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบและตระหนักถึงการมีส่วนร่วม นำไปสู่การเพิ่มประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะเพื่อตอบสนองตวามต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้บริการได้อย่างเบ็ดเสร็จ ต่อเนื่อง เชื่อถือได้และมุ่งให้ประโยชน์แก่ประชาชนผ่านกลไกทางประชาสังคม

แนวคิดและความเคลื่อนไหวดังกล่าว ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศ ทั้งในด้านพัฒนาการทางการเมือง และการเปลี่ยนแปลงทิศทางการบริหารจัดการประเทศที่ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินของไทยอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านจากการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจ สู่การบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจ (Decentralizing Governance) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ยังให้ความสำคัญกับประเด็นการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก โดยไม่ได้มองท้องถิ่นหรือสังคมแบบองค์รวม ทำให้ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นมีประเด็นปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นหลายประการ อย่างไรก็ดี ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก และความพยายามในการสร้างระบบบริหารจัดการท้องทที่ดี จะยังคงมีการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นไทย โดยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่น ควบคู่กับการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างต่อเนื่อง

ตัวแบบที่เหมาะสมของระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี ประกอบด้วยเครือข่าย (Network) ความร่วมมือของภาครัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชนและประชาสังคมต่างๆ ในท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ (Public Services) โดยแต่ละภาคส่วนจะมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กันอย่างต่อเนื่อง มีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependence) มีความเชื่อใจกัน (Trust) และการใช้กฎเกณฑ์ที่มีอยู่ร่วมกันเพื่อการต่อรองและตกลงกัน ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองจะต้องมีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ศักยภาพและขีดความสามารถ บุคลากร มาตรฐานทางจริยธรรมและศีลธรรม ที่สอดคล้องและเหมาะสมกับการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นตามหลักบริหารจัดการที่ดีด้วย โดยรัฐบาลควรพัฒนานโยบายเพื่อพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยไปสู่ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี และแก้ไขประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการกระจายอำนาจในปัจจุบัน

ประเด็นต่าง ๆ ที่ควรพิจารณา ได้แก่ การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีทั้งในทางการเมือง ระบบราชการ และภาคธุรกิจ ที่สอดคล้องเป็นระบบเดียวกัน การใช้กลไกของรัฐในการสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้าราชการส่วนกลาง ภูมิภาค ภาคธุรกิจเอกชน ในฐานะผู้ประกอบการและผู้รับบริการสาธารณะ ประชาชนในท้องถิ่นในฐานะผู้เสียภาษีและรับประโยชน์จากบริการพื้นฐาน ฯลฯ เพื่อให้ทราบถึงทิศทาง แนวโน้มในการกระจายอำนาจและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่อาจจะมีผลกระทบกับตนเองในด้านต่างๆ ซึ่งจะทำให้เกิดความร่วมมือ และประสานประโยชน์ในกระบวนการกระจายอำนาจ การกำหนดนโยบายเร่งด่วนในการพัฒนาบุคลากรขององค์กรท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่น การพัฒนาระบบการกำกับดูแล เพื่อให้ท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ไปตามบทบาทหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด การแก้ไขความขัดแย้งของกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันในการจัดบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้ท้องถิ่นนำหลักการบริหารบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบอย่างแพร่หลาย การพัฒนารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความยืดหยุ่น และเหมาะสมต่อความเป็นลักษณะเฉพาะของพื้นที่ไป การพัฒนาระบบการให้บริการสาธารณะ (public service) ให้มีมาตรฐานเท่าเทียมกัน โดยอาจนำระบบมาตรฐานสากล หรือมาตรฐานกลางของประเทศมาใช้ในการกำหนดมาตรฐานการจัดบริการของท้องถิ่น การติดตามประเมินผลแผนงาน โครงการที่ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่น รวมทั้งโครงการนำร่องที่ได้ดำเนินการไป การสร้างเครือข่ายการวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้และการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่นระหว่างมหาวิทยาลัยให้มากขึ้นและนำไปสู่การศึกษาที่ครอบคลุมทั้งประเทศ เพื่อสร้างเครือข่ายผู้สนใจการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นและทำให้เกิดความเชื่อมโยงของเครือข่ายของกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างท้องถิ่น สถาบันการศึกษา และสังคมเอกชน และประชาสังคม โดยประเด็นการศึกษาวิจัยควรให้ครอบคลุมทั้งด้านด้านโครงสร้างและความสัมพันธ์ของการบริหารจัดการ (Governance) การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการพัฒนากลไกภายในของท้องถิ่น และการสนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคมในระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น

คำเพื่อการค้นหา :

การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น Good Local Governance การปกครองส่วนท้องถิ่น ธรรมาภิบาล Good Governance การกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่น

Abstract

Project Code: RDF 4/0026/2543

Project Title: Local Governance

Researchers: Dr.Damrong Wattana, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University
Mr.Suriya Wiriyasawat, Department of Local Administration,Ministry of Interior
Ms.Suchada Wattana, Bureau of Policy and Planning, Ministry of Interior

E-mail: damrong.w@ chula.ac.th

Homepage: http://pa.polsci.chula.ac.th/damrong

Project Period: 1 /05/2000- 15/02/2001

Objective:

The objective of this study is to investigate concepts, frameworks and movements relevant to “Good Local Governance.” The result of the investigation is a basis for developing a desirable model for the Thai good local governance.

Methodology:

The study combined both qualitative and quantitative approaches to obtaining a necessary and sufficient result. In the qualitative side, the documentary survey includes textbooks, articles, research documents, web pages, and networked circles in three modes: Internet conference (e-mail and web board), interviews and meetings. The quantitative approach involves a field survey via a construction of questionnaire.

Result:

The Thai local governance has been strongly influenced by the world’s movement on good local governance. The Thai community has been seeking democratic governments in all levels: local and national levels. There is a strong trend for promoting civil society and market mechanism with the notion of political reform, administrative reform and economic reform. In addition, international values, besides democratic ones, have been planted in the Thai society. These values include environmental protection and prevention, intergovernmental relations, localization and localism, and good local governance which is expected to bring accountability, transparency, efficiency, justice and service quality through civil society for the benefits of the local community and the nation. The movement and development of these wills result in changes in the country from strong centralization to more decentralization and decentralizing governance. However, the process has introduced a number of problems and obstacles due to lack of experience, negative attitudes toward decentralization, and resistance from certain groups.

Discussion Conclusion:

The movement and development of good local governance in Thailand are obvious, widely spread, accepted, supported and incorporated rapidly into the Thai culture but fragmented. The lack of networked parties involved and a holistic concept and vision has produced a wide variety of different paths for a number of groups to take. The government, public officials (not only those from the Ministry of Interior), national politicians, local politicians, and people from different walk of life understand and act differently on the notion “good local governance.” This phenomenon is likely to introduce hardship to the democratization in Thailand.

Suggestion/ Further Implication/ Implementation:

There are urgent needs to construct trust among parties involved in the network and to improve the people quality and knowledge of democracy and good local government along with democratic movements and development in Thailand. At the same time certain number of systems must be installed in place. The systems include finance, personnel, information systems, legal systems, administrative standards such as planning, implementation, monitoring and evaluation, and control. The learning process is crucial to the remedy and implementation. The need for research and development is obvious to fill gap of the lack of holistic knowledge of good local governance.

Key Words:

Local Governance, Local Administration, Decentralization, Democracy, Civil society

บทสรุปผู้บริหาร

(Executive Summary)

โครงการศึกษาเบื้องต้นเรื่องระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น

โครงการศึกษาเบื้องต้นเรื่องระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยในประเด็นโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล ส่วนภูมิภาคและองค์กรบริหารจัดการท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน พัฒนาการทางการเมืองของภาคประชาชนในประเทศไทยในรูปของประชาสังคม (Civil Society) และเครือข่ายชุมชน (Community Network) และความสัมพันธ์กับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างและบทเรียนที่ดีในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอตัวแบบ (model) ที่เหมาะสมในการอธิบายความสัมพันธ์ของภาคประชาชน ภาคธุรกิจเอกชน ข้าราชการและนักการเมืองในระดับท้องถิ่น ตลอดจนศักยภาพของภาคต่างๆ ในการสนับสนุนให้เกิดการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) ของไทยให้มีความรับผิดชอบ (accountability) ต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชน มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ (Transparency) และสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของภาคส่วนต่างๆ

โดยคณะผู้วิจัยได้สำรวจเอกสาร บทความ ผลงานวิจัยที่ได้ทำมาแล้ว และงานวิจัยที่ทำอยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้อง สำรวจความเคลื่อนไหวที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทเรียนที่ดีของทั้งในประเทศและต่างประเทศ และการจัดเวทีเพื่อสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้ใน 3 รูปแบบ คือ การจัด Internet Conference การสัมภาษณ์และใช้แบบสอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารและนักวิชาการชั้นนำที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการท้องถิ่น และการจัดสัมมนาทางวิชาการเพื่อสร้างเครือข่ายผู้สนใจด้านการบริหารจัดการท้องถิ่น

1. ข้อค้นพบ

จากการศึกษาเบื้องต้น มีข้อค้นพบ ดังนี้

1.1. ภาพรวมของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยในอดีตจนถึงปัจจุบันยังเน้นการรวมศูนย์ (Centralization) มากกว่าการกระจายอำนาจ แต่กระแสโลกที่สำคัญในปัจจุบันเป็นเรื่องของการแสวงหารัฐบาลประชาธิปไตยที่มุ่งกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และการเพิ่มบทบาทของภาคประชาสังคมเพื่อมุ่งตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ การใช้ระบบตลาดเสรีในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการสร้างค่านิยมสากลในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของสังคมโลก ประกอบกับพัฒนาการทางการเมือง และการเปลี่ยนแปลงทิศทางการบริหารจัดการประเทศ โดยเฉพาะการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน การบริหารราชการแผ่นดินของไทยในช่วงนี้ จึงเป็นช่วงของการเปลี่ยนผ่าน (Transition Period) จากการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจ สู่การบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจ (Decentralizing Governance) ที่มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น แม้สังคมไทยจะอยู่ในกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและประชาชน แต่ก็เป็นการกระจายอำนาจที่ยังให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ได้มอง

ท้องถิ่นหรือสังคมแบบองค์รวม ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของรัฐ และท้องถิ่นต้องประกอบด้วยสถาบันหรือองค์กรต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกันมากมาย โดยเฉพาะภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาคม ทำให้ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยยังมีประเด็นปัญหาในหลายประการ

1.2.ประเด็นปัญหาของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นในปัจจุบัน

จากการศึกษาบริบทของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น ทั้งบริบทโลก และบริบทภายในประเทศ คณะผู้วิจัยพบว่า ภายใต้แรงกดดันของปัจจัยภายนอกประเทศและพัฒนาการทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจในปัจจุบันนั้น ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนผ่าน (Transition Period) ไปสู่ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี อย่างไรก็ดี ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน มีประเด็นปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นหลายประเด็น บางประเด็นได้รับการพิจารณาและแก้ไขไปแล้วในระดับหนึ่ง บางประเด็นยังอยู่ในระหว่างการแสวงหาคำตอบจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และบางประเด็นเป็นปัญหา คาดว่าจะต้องใช้เวลาในการแก้ไข หรือหาแนวทางที่เหมาะสม ทั้งด้วยวิธีการพัฒนาองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง และหรือด้วยวิถีทางของการพัฒนาทางสังคม ประเด็นปัญหาเหล่านี้ ได้แก่

1) ปัญหาความสับสนในสถานภาพของข้าราชการ พนักงานที่อยู่ในส่วนกลาง ภูมิภาค หรือในหน่วยงานที่จะต้องมีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการขาดความเชื่อมั่นในขีดความสามารถและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการภารกิจที่จะถ่ายโอนได้อย่างมีคุณภาพ

2) ปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสภาท้องถิ่นกับฝ่ายบริหารท้องถิ่น และระหว่างฝ่ายบริหารท้องถิ่นกับพนักงานประจำของท้องถิ่นในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ปัญหาผู้ประกอบการเอกชนได้รับผลกระทบจากระบบการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บเพิ่มเติม

4) ปัญหาความสับสนในบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในองค์กรปกครองท้องถิ่น ในทุกรูปแบบที่อยู่ในพื้นที่

5) ปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 รูปแบบ จำนวน 7,952 แห่ง มีพื้นที่ครอบคลุมทั่วประเทศ ท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีอาณาเขตและมีความเป็นนิติบุคคลซึ่งกันและกัน จะทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงและการทับซ้อนของพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่ของท้องถิ่นทุกรูปแบบ

6) ปัญหาความขัดแย้งของกฎหมายที่เกี่ยวข้องและรูปแบบในการถ่ายโอนอำนาจ เช่น ด้านการจัดบริการด้านศึกษา การบจัดบริการสาธารณสุข เป็นต้น

7) ปัญหาในด้านประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามภารกิจเดิมและการเตรียมความพร้อมในการรองรับภารกิจใหม่ที่จะได้รับการถ่ายโอน

8) ปัญหามาตรฐานการบริการที่ไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากท้องถิ่นแต่ละแห่งมีทรัพยากรในท้องถิ่น ซึ่งเป็นฐานรายได้ไม่เท่าเทียมกัน

9) ปัญหาในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

10) ปัญหาระบบข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่สอดคล้องและประสานในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาและการจัดบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกระทบกับการวางแผนและการตัดสินใจลงทุนของผู้ประกอบการ

11) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3. แนวโน้มของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยในอนาคต

จากความเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก และความพยายามในการสร้างระบบบริหารจัดการท้องที่ดี แม้ว่าจะยังคงมีประเด็นปัญหาที่ต้องแก้ไขและพัฒนาต่อไป แต่สามารถบ่งชี้ให้เห็นแนวโน้มของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นไทยในอนาคตได้ ดังนี้

1) จะมีการกระจายอำนาจและการพัฒนาระบบบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเคลื่อนไหวอย่างที่ต่อเนื่อง

2) การพัฒนารูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จะมีรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรที่ยืดหยุ่นตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มขึ้น ทั้งจากการขยายแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเงินอุดหนุน และงบประมาณที่จะถ่ายโอนไปตามภารกิจที่เพิ่มขึ้น

4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เป็นอิสระ ในขณะเดียวกันก็มีมาตรฐาน และหลักการในการบริหารงานบุคคล ซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการซึ่งเป็นระบบไตรภาคี คือผู้แทนภาครัฐผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ

5) หน่วยงานภาครัฐทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาคจะมีการปรับบทบาท และภารกิจให้เป็นไปตามแผนการปฏิรูประบบราชการและการบริหารงานภาครัฐ โดยจะมีบทบาทในการสนับสนุน และเสริมสร้างขีดความสามารถให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการพัฒนาภาคประชาสังคมให้มีความเข็มแข็ง

6) การเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่สามารถเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ และความพยายามในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน และภาคประชาสังคม จะช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาคมในกระบวนการตัดสินใจในด้านนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารจัดการ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและติดตามประเมินผล ซึ่งจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนได้โดยตรง

7) มีเครือข่ายองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็งในรูปของสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อร่วมมือกันพัฒนาประสิทธิภาพของการบริหารจัดการท้องถิ่น เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาสังคมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคีต่างๆในการบริหารจัดการท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ

8) การบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยในอนาคต จะเป็นช่วงของการเรียนรู้ซึ่งกันและกันระหว่างภาคส่วนต่างๆของสังคม เพื่อแสวงหารูปแบบและแนวทางที่ดีที่สุด สอดคล้องกับสังคมไทยมากที่สุด อย่างไรก็ดี ปัญหาที่จะยังคงมีอยู่ในระยะแรก คือ ปัญหาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่งจัดตั้งใหม่ ปัญหารายได้ที่ไม่เพียงพอในการพัฒนาและจัดบริการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน ปัญหาการแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารจัดการภารกิจบางประเภทเช่น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัญหาการกำหนดมาตรฐานการบริการที่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นต่างๆ ปัญหาความเข้าใจและทัศนคติที่จะยอมรับการเปลี่ยนแปลงการปรับบทบาทของภาครัฐทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ปัญหาความร่วมมือของภาคเอกชนและประชาชนในท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีค่าธรรมเนียม ค่าบริการต่างๆ เพิ่มเติมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเพิ่มรายได้ของท้องถิ่น ปัญหารูปแบบและกลไกที่จะเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ เช่น การจัดการปัญหาขยะ ระบบบำบัดน้ำเสีย การจัดการศึกษา การจัดบริการสาธารสุข สาธารณูปโภค สาธารณูปการขนาดใหญ่ เป็นต้น ปัญหาต่างๆ ดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยการศึกษาบทเรียนจากประเทศต่างๆ รวมทั้งการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม เพื่อกำหนดเป็นนโยบายในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยต่อไป

2. ข้อเสนอแนะ

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอตัวแบบที่เหมาะสมของระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีของไทย ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอประเด็นที่ควรศึกษาเพิ่มเติม ดังนี้

2.1 ข้อเสนอตัวแบบที่เหมาะสมของระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี

ตัวแบบที่เหมาะสมของการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) ประกอบด้วยเครือข่าย (Network) ความร่วมมือของภาครัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชนและประชาสังคม ที่มีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

1) มีการจัดระบบบริหารจัดการตามหลักการบริหารจัดการที่ดี หรือ หลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักของความมีส่วนร่วม หลักของความรับผิดชอบและหลักของความคุ้มค่า เพื่อเป็นกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน

2) ความสัมพันธ์ของเครือข่ายต่างๆในท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ (Public Services) มีความหมายครอบคลุมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ (Non-State Actors) เช่นภาคเอกชน ภาคประชาสังคม โดยแต่ละภาคส่วนจะมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กันอย่างต่อเนื่อง มีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependence) มีความเชื่อใจกัน (Trust) และการใช้กฎเกณฑ์ที่มีอยู่ร่วมกันเพื่อการต่อรองและตกลงกัน และความสัมพันธ์ดังกล่าวมีความเป็นอิสระจากรัฐในระดับหนึ่ง เนื่องจากเครือข่ายดังกล่าวไม่ใช่สิ่งที่รัฐสร้างขึ้น แต่เป็นการก่อตัวขึ้นมาเองโดยอิสระ และสัมพันธ์กันในแนวราบ เหตุที่รัฐไม่มีอำนาจเหนือเครือข่าย จึงทำให้รัฐไม่สามารถชี้ทิศทางของเครือข่ายได้ทั้งหมด (imperfectly) แต่จะใช้วิธีทางอ้อมในการกระตุ้นและส่งเสริม เช่น ปรึกษาหาข้อตกลง การสนับสนุนงบประมาณให้ทำหน้าที่เสริม เป็นต้น

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการกระจายอำนาจ และพัฒนาระบบบริการจัดการให้ มีโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ศักยภาพและขีดความสามารถ บุคลากร มาตรฐานทางจริยธรรมและศีลธรรมที่สอดคล้องและเหมาะสมกับการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นตามหลักบริหารจัดการที่ดี

2.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การพัฒนาไปสู่ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี และแก้ไขประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการกระจายอำนาจในปัจจุบัน ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

1) การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีทั้งในทางการเมือง ระบบราชการ และภาคธุรกิจ ที่สอดคล้องกันเป็นระบบเดียวกัน และภายใต้บริบทของการกระจายอำนาจและการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน รัฐบาลจึงจำเป็นต้องใช้กลไกของรัฐในการสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง(stakeholders) เช่น ข้าราชการส่วนกลาง ภูมิภาค ภาคธุรกิจเอกชน ในฐานะผู้ประกอบการและผู้รับบริการสาธารณะ ประชาชนในท้องถิ่นในฐานะผู้เสียภาษีและรับประโยชน์จากบริการพื้นฐาน ฯลฯ เพื่อให้ทราบถึงทิศทาง แนวโน้ม ในการกระจายอำนาจและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นซึ่งอาจจะมีผลกระทบกับตนเองในด้านต่างๆ ซึ่งจะทำให้เกิดความร่วมมือและประสานประโยชน์ในกระบวนการกระจายอำนาจ

2) การกำหนดนโยบายเร่งด่วนในการพัฒนาบุคลากรขององค์กรท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่น การพัฒนาระบบการกำกับดูแล เพื่อให้ท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ไปตามบทบาทหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

3) การแก้ไขความขัดแย้งของกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะทำให้ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย มีทิศทางที่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐในภาพรวม ทั้งในด้านการปรับบทบาทและการจัดแบ่งภารกิจของราชการส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน รวมทั้งแนวทางในการให้ภาคเอกชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

4) การเตรียมความพร้อมและพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งโดยภาครัฐ เช่น การสนับสนุนด้านเทคนิควิชาการ เทคโนโลยี งบประมาณจากแหล่งต่างๆ ทั้งงบประมาณแผ่นดิน ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ฯลฯ และควรสนับสนุนให้องค์การปครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาเครือข่ายระหว่างองค์กรปครองส่วนท้องถิ่น และประชาคมอื่นๆ ทั้งภายในท้องถิ่น ภายในประเทศ และระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดเครือข่ายที่จะช่วยสนับสนุนซึ่งกันและกัน รวมทั้งพัฒนาศักยภาพทางการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น เพื่อให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีวิสัยทัศน์ในการบริหาร

5) การสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันในการจัดบริการสาธารณะ เช่น การจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ขยะมูลฝอยและน้ำเสีย การจัดการศึกษา โครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค สาธารณูปการขนาดใหญ่ ทั้งในรูปของการดำเนินการด้วยตนเอง เช่น การจัดการในรูปสหการ หรือในรูปบริษัท โดยคำนึงถึงลักษณะเฉพาะแต่ละพื้นที่ หรือการให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการ เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะเกิดประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจะทำให้ลดความขัดแย้งระหว่างพื้นที่ และได้รับการยอมรับซึ่งกันและกันมากขึ้น

6) การส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้ท้องถิ่นนำหลักการบริหารบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี มาใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบอย่างแพร่หลาย

7) การพัฒนารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความยืดหยุ่น และเหมาะสมต่อความเป็นลักษณะเฉพาะของพื้นที่

8) การพัฒนาระบบการให้บริการสาธารณะ (public service) ให้มีมาตรฐานเท่าเทียมกัน โดยอาจนำระบบมาตรฐานสากล หรือมาตรฐานกลางของประเทศมาใช้ในการกำหนดมาตรฐานการจัดบริการของท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับบริการสาธารณะที่ได้มาตรฐาน มีคุณภาพชีวิตที่ดี และสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

9) การติดตามประเมินผลแผนงาน โครงการที่ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่น รวมทั้งโครงการนำร่องที่ได้ดำเนินการไป

10) การสร้างเครือข่ายการวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ และการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่นระหว่างมหาวิทยาลัยให้มากขึ้น และนำไปสู่การศึกษาที่ครอบคลุมทั้งประเทศ เพื่อสร้างเครือข่ายผู้สนใจการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น และทำให้เกิดความเชื่อมโยงของเครือข่ายของกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างท้องถิ่น สถาบันการศึกษา และสังคม เอกชน และประชาสังคม

2.3 **ข้อเสนอด้านการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม**

ถึงแม้งานวิชาการส่วนใหญ่จะเห็นด้วยกับทิศทางการพัฒนาการบริหารจัดการท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี ที่จะต้องมีเครือข่ายความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างองค์การบริหารท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และประชาสังคม แต่องค์ความรู้เกี่ยวกับการสร้างเครือข่ายและบทบาทเครือข่ายในสังคมยังไม่มีมากพอ จะต้องมีการศึกษาวิจัยเพิ่มมากขึ้น การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มีประเด็นการศึกษาที่สำคัญสมควรทำวิจัยให้ครอบคลุมทั้งด้านด้านโครงสร้างและความสัมพันธ์ของการบริหารจัดการ (Governance) การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการพัฒนากลไกภายในของท้องถิ่น
การสนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคมในระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยเฉพาะการศึกษาวิจัยบทบาทของเครือข่ายของภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาสังคมที่มีต่อการบริการสาธารณะในท้องถิ่น ยังจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้เห็นภาพรวมของการจัดการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี ที่มีการเกาะเกี่ยวของเครือข่ายอย่างเหมาะสม

บทที่ 1

การบริหารจัดการท้องถิ่น (Local Governance)

ความสำคัญของเรื่อง

หลังการล่มสลายของเศรษฐกิจฟองสบู่ในประเทศไทย กระแสการเรียกร้องธรรมมาภิบาล (Good Governance)[1] ก็ได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก ทั้งในฐานะที่เป็นข้อเสนอของธนาคารโลกที่ช่วยหาทางแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ และในฐานะเป็นแนวทางในการปฏิรูปทางการเมืองของประเทศไทย ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ไปจนถึงระดับฐานรากของประเทศ อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยในระยะของการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นยุคที่ประชาชนจำนวนมากตื่นตัวเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ข้อเสนอ ความคิด การวิพากษ์วิจารณ์ และการศึกษาด้านนี้เริ่มมีมากขึ้น แต่ผลงานทางวิชาการในการนำทางความคิดของสังคมไปในทางที่คนส่วนใหญ่ยอมรับยังน้อยอยู่ ผู้รู้ก็เสนอแนวคิดที่หลากหลาย กระจัดกระจาย ยากต่อการศึกษา ค้นคว้าวิจัย ซึ่งทำให้ขาดพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีขึ้นในประเทศไทย การศึกษาวิจัยในโครงการศึกษาเบื้องต้นเรื่องระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงในระดับนานาชาติและความพยายามในการพัฒนาการเมืองภายในประเทศ ที่มีผลต่อการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยไปสู่ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) ทั้งในด้านโครงสร้างการบริหารจัดการในท้องถิ่น และความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างภาครัฐ (Public Sector) ภาคเอกชน (Private Sector) และประชาสังคม (Civil Society) ที่นำไปสู่ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Accountability) และการตระหนักถึงการมีส่วนร่วม (Participation)

โครงการศึกษาวิจัยนี้ใช้วิธีการสำรวจเอกสารเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ ผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง ความเคลื่อนไหวที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นทั้งในประเทศ และต่างประเทศ การจัดเวทีสังเคราะห์ข้อมูลในรูปแบบต่างๆ คือ การเผยแพร่ผลการศึกษา ฐานข้อมูลการวิจัยที่เกี่ยวข้องทางอินเทอร์เน็ต[2] รวมทั้งการใช้แบบสอบถาม และการจัดสัมมนาระดมความคิด ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะเน้นการศึกษาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นแบบองค์รวม ที่ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยหนึ่งของสังคม ที่ปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอก โดยใช้แนวคิดในเรื่องการบริหารจัดการ (Governance) ซึ่งองค์กรพัฒนาระหว่างประเทศผลักดันให้เกิดขึ้น เป็นกรอบในการศึกษา ทั้งนี้ จะเน้นแนวคิดการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) ได้แก่ การ

[1] มีผู้ให้ความหมายไว้หลายประการ เช่น การบริหารจัดการที่ดี ธรรมรัฐ การจัดการปกครองที่ดี สุประศาสนการ เป็นต้น โปรดอ่านรายละเอียดใน **นฤมล ทับจุมพล (2543).**

[2] http://www.pa.polsci.chula.ac.th/damrong และ http://www.pioneer.chula.ac.th/~wdamrong

กระจายอำนาจให้แก่องค์กร[3]ปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาระบบการบริหารจัดการของท้องถิ่น และการกระจายอำนาจให้กับภาคประชาสังคม (Civil Society)

แนวคิดการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี เน้นความสัมพันธ์ของระบบการบริหารจัดการที่ดี การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และการพัฒนาภาคประชาสังคม หากรัฐบาลกลางมีระบบบริหารจัดการ (Governance) ที่กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคม การศึกษาในครั้งนี้จึงได้กำหนดสมมติฐานการวิจัยว่า สภาพแวดล้อมภายนอกประเทศมีความสัมพันธ์กับการจัดระบบบริหารจัดการท้องถิ่น และการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี จะมีผลในทางบวกต่อประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะเพื่อตอบสนองตวามต้องการของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ประชาสังคม (Civil Society) จะเป็นปัจจัยสังคมวัฒนธรรมที่จะมีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการบริหารจัดการของท้องถิ่นที่ดี สำหรับการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและการรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมตามหลักธรรมาภิบาล

การจัดระบบการบริหารจัดการของรัฐไทย ได้มีการปรับปรุงรูปแบบการจัดการจากเดิมที่เน้นการจัดการโดยส่วนกลาง ไปสู่การกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นบริหารจัดการเอง เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอ อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาที่พบคือ ความไม่ชัดเจนของการกำหนดขอบเขตอำนาจและการจัดแบ่งภารกิจขององค์กร[4]ในแต่ละระดับ ซึ่งเป็นผลจากการจัดโครงสร้างการบริหารจัดการที่ทำให้หน่วยงานหลายหน่วยงานปฏิบัติภารกิจที่ซ้อนทับกัน และเกิดปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับการจัดแบ่งภารกิจ ในขณะเดียวกัน กระแสเรียกร้องเรื่องการบริหารจัดการที่ดี หรือ ธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้ก่อตัวชัดขึ้นจนมีลักษณะเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชน (Civil Political Culture) ที่สนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตย เช่น การก่อตั้งประชาคมในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และเครือข่ายชุมชน (Community Network) ต่างๆ ที่เริ่มให้ความสนใจกับการเข้าไปรับรู้และตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ ตลอดจนมีความต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองและการบริหารของภาครัฐ แต่ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นในปัจจุบันยังไม่เปิดโอกาส และยังมีปัญหาอีกหลายประการที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการให้ประชาชนมีส่วนร่วม

จากปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีการแสวงหาองค์ความรู้และทำความเข้าใจในตัวแบบ (Model) ของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) ที่จะทำให้เกิดความสมดุลระหว่างปัจจัยที่มีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นบริบทที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นไทย เพื่อพัฒนาระบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง สามารถพึ่งตนเองได้ และมีความสุขอย่างยั่งยืน และปลอดภัยภายใต้วิถีชีวิตและวัฒนธรรมของท้องถิ่น ทั้งยังทำให้เกิดความสำนึกในสิทธิ เสรีภาพของตนเองในการร่วมรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งจะเป็นกลไกให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยให้มั่นคงต่อไป

---

[3] คำว่า “องค์กร” และ “องค์การ” มีที่ใช้สับสนกันอยู่มาก ในที่นี้จะอาศัยแนวทางที่อธิบายไว้ใน เดโช สวนานนท์ คำอธิบายศัพท์ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, กรุงเทพฯ: หจก. วีทีซี คอมมิวนิเคชั่น จำกัด, 2541 หน้า 82

[4] คำว่า “องค์กร” และ “องค์การ” มีที่ใช้สับสนกันอยู่มาก ในที่นี้จะอาศัยแนวทางที่อธิบายไว้ใน เดโช สวนานนท์ (2541: 82

วัตถุประสงค์

ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเบื้องต้น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาฐานข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญดังต่อไปนี้

1) เพื่อเป็นการรวบรวมและประมวลข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล ส่วนภูมิภาค และองค์กรบริหารจัดการท้องถิ่น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันในประเด็น การแบ่งอำนาจ ภารกิจ และระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรของรัฐในส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น โดยผ่านกลไกด้านบุคคล งบประมาณ ภาษี กฎหมายและการบริหารงาน

2) เพื่อเป็นการรวบรวมและประมวลข้อมูลเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมืองของภาคประชาชนในประเทศไทยในรูปของประชาสังคม (Civil Society) และเครือข่ายชุมชน (Community Network) และความสัมพันธ์กับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) เพื่อเป็นการรวบรวมตัวแบบ (model) ในการอธิบายความสัมพันธ์ของภาคประชาชน ภาคธุรกิจ เอกชน ข้าราชการและนักการเมืองในระดับท้องถิ่น ตลอดจนศักยภาพของภาคต่างๆ ในการสนับสนุนให้การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) ของไทยที่มีความรับผิดชอบ สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) ตอบสนองความต้องการของประชาชน มีความโปร่งใส (Transparency) และสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของภาคต่างๆ

4) เพื่อเป็นการวิเคราะห์แนวโน้ม ทิศทางและพัฒนาการของโครงสร้างความสัมพันธ์ของภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และภาครัฐ ที่จะส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น รวมทั้งการรวมตัวและการสร้างเครือข่ายเพื่อมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตัวเอง ทั้งในประเทศไทย และต่างประเทศ

สมมุติฐานการวิจัย

ในการศึกษาเบื้องต้น เรื่องระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นนี้ มีสมมุติฐานการวิจัย ซึ่งจะนำไปสู่การศึกษาองค์ความรู้และฐานข้อมูลการวิจัย ตลอดจนแนวโน้มและทิศทางการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น ดังนี้

1) สภาพแวดล้อมภายนอกประเทศมีความสัมพันธ์กับการจัดระบบบริหารจัดการท้องถิ่น

2) การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี จะมีผลในทางบวกต่อประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

3) ประชาสังคม (Civil Society) เป็นปัจจัยสังคมวัฒนธรรมที่จะมีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการบริหารจัดการของท้องถิ่นที่ดี เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและการรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมตามหลักของธรรมาภิบาล

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาข้อมูลเบื้องต้น จากการสำรวจเอกสาร บทความ ผลงานวิจัยที่ได้ทำมาแล้ว และงานวิจัยที่ทำอยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้อง และการศึกษาสำรวจความเคลื่อนไหวที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารกิจการท้องถิ่นในประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานและวิธีการแก้ปัญหา ทั้งโดยตัวกลุ่มคนและ

องค์กรของท้องถิ่นและโดยการสนับสนุนจากภายนอก จากบทเรียนของทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี

คำนิยามตัวแปรที่สำคัญ

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีตัวแปรที่สำคัญที่ต้องอาศัยการนิยามในเชิงปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้

ระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) หมายถึง โครงสร้างการบริหารจัดการในท้องถิ่นที่ประกอบด้วยความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างภาครัฐ (Public Sector) เอกชน (Private Sector) และประชาสังคม (Civil Society) ซึ่งจะทำให้เป็นระบบการบริหารจัดการของท้องถิ่นที่มีความโปร่งใส (Transparency) สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) และการมีส่วนร่วม (Participation)

ประชาสังคม (Civil Society) เป็นทั้งสถาบันและค่านิยมของประชาชน ซึ่งตรงกันข้ามกับสังคมของรัฐ (State Society) โดยค่านิยมของประชาชน จะให้ความสำคัญกับสิทธิส่วนบุคคล เช่น ความเป็นส่วนตัว เสรีภาพในการสมาคม เสรีภาพในการพูด และเสรีภาพในการนับถือศาสนา ส่วนสถาบันคือ การรวมกลุ่มเป็นสมาคม สหภาพการค้า หอการค้า องค์กรศาสนา และสมาคมอาสาสมัครต่างๆ

ประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ สามารถให้บริการได้อย่างเบ็ดเสร็จ ต่อเนื่อง เชื่อถือได้และมุ่งให้ประโยชน์แก่ประชาชน

วิธีการดำเนินการวิจัย (Research Methodology) และแหล่งข้อมูล

แนวทางการดำเนินงานโครงการวิจัย เป็นการดำเนินกิจกรรมด้านการศึกษาวิจัย ควบคู่ไปกับการจัดเวทีสังเคราะห์ แลกเปลี่ยนความรู้เป็นระยะ เพื่อเป็นการเชื่อมโยงเครือข่าย (Networking) คนที่สนใจเรื่องการบริหารจัดการท้องถิ่นเข้าด้วยกัน โดยเป้าหมายปลายทาง คือ การเกิดกลุ่มผู้สนใจ (Critical Mass) ที่มีพลังด้านความรู้อันจะช่วยผลักดันการเปลี่ยนแปลงที่เป็นจริงในระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น สำหรับในขั้นต้น ซึ่งเป็นการศึกษาสำรวจข้อมูลเบื้องต้น ได้กำหนดวิธีการศึกษา ดังนี้

1) สำรวจเอกสาร บทความและงานวิจัยที่ได้ทำมาแล้วและกำลังดำเนินการเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนระบบภาษี งบประมาณ กฎหมาย ระเบียบต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางและท้องถิ่น บทบาทและพัฒนาการของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น ทั้งจากเอกสาร (Documentary Research) และจาก Web Site ใน Internet

2) สำรวจและวิเคราะห์แนวโน้มการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับระบบบริหารงานบุคคล ภาษี งบประมาณ กฎหมาย ระเบียบต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางและท้องถิ่น บทบาทและพัฒนาการของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น ทั้งจากเอกสาร (Documentary Research) และ Web Site ใน Internet

3) จัดเวทีเพื่อสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้ตามข้อ 1) และ 2) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาวิจัย ใน 3 รูปแบบ คือ

3.1) นำเสนอองค์ความรู้และฐานข้อมูลในWeb Page (Internet Conference)[5] เพื่อเป็นเวทีในการสังเคราะห์ข้อมูลและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ตลอดจนรับข้อเสนอแนะต่างๆ จากผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้สนใจ

3.2) สำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารและนักวิชาการชั้นนำที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการท้องถิ่นโดยการสัมภาษณ์และใช้แบบสอบถาม

3.3) จัดสัมมนาผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเสนอองค์ความรู้และฐานข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ ทั้งจาก Internet การสัมภาษณ์และการใช้แบบสอบถาม เพื่อรับฟังข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และแนวทางการวิจัยเพิ่มเติม

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

ผลจากการศึกษาวิจัยจะแสดงถึงสิ่งที่จะได้รับ ดังต่อไปนี้

1) รายงานการสำรวจองค์ความรู้ (Literature Review) เกี่ยวกับแนวคิดเรื่องโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โครงสร้างและกลไกเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งบประมาณ ภาษี กฎหมายและระบบการบริหารงาน การจัดแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรในส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น

2) ฐานข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับผลการวิจัยโครงสร้างการบริหารจัดการท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งรวมถึงระบบบริหารงานบุคคล งบประมาณ ภาษี กฎหมายและระบบการบริหารงาน การจัดแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรในส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นในประเทศไทยของภาคประชาชน ธุรกิจเอกชน และภาครัฐ โดยมีสาระสำคัญ ได้แก่ ผู้รับผิดชอบ แหล่งทุนสนับสนุน วัตถุประสงค์การวิจัย ประเด็นการศึกษา และข้อค้นพบจากการวิจัย (บทคัดย่อ)

3) รายงานการวิเคราะห์แนวโน้ม ทิศทางและความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่นทั้งในประเทศไทย และต่างประเทศ ในประเด็นต่างๆ ได้แก่

- ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ
- แนวทางการแก้ไขปัญหา (Coping Strategies) ทั้งโดยกลุ่มคนและองค์กรของท้องถิ่นเอง และโดยการสนับสนุนจากภายนอก
- บทบาทของฝ่ายสนับสนุนที่ได้ดำเนินการอยู่ และแนวทางที่เหมาะสมในการหนุนช่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาระบบบริหารจัดการของท้องถิ่นได้ เช่น การสร้างเครือข่ายด้านข้อมูลและการบริหารจัดการ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาสังคมในระดับต่างๆ เป็นต้น
- ตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีทั้งในและต่างประเทศ ปัจจัยเงื่อนไขที่ทำให้มีการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) ข้อเสนอเชิงนโยบาย และประเด็นที่ควรมีการวิจัยเพิ่มเติมนอกจากการสำรวจที่ค้นพบตามข้อ 2 และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงตามข้อ 3 เช่น โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม ตัวแบบ (Model) ที่เหมาะสมในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี

5) เครือข่ายผู้สนใจการบริหารจัดการท้องถิ่นซึ่งเกิดจากการจัดเวทีสังเคราะห์ข้อมูลทั้งจาก Internet Conference การสัมภาษณ์และสำรวจความคิดเห็น และการจัดสัมมนา

[5] อยู่ใน http://www.pa.polsci.chula.ac.th/damrong, และ http://pioneer.chula.ac.th/~wdamrong

บทที่ 2

ทฤษฎี แนวคิดและกรอบความคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่น

ความนำ

การบริหารจัดการท้องถิ่นเกิดขึ้นควบคู่กับการพัฒนาของรัฐชาติ (Nation–State) ในระยะแรกการบริหารจัดการท้องถิ่นจะมุ่งเฉพาะการปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะเป็นส่วนย่อยของรัฐชาติที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกับหน่วยงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของรัฐ โดยส่วนย่อยดังกล่าวจะมีขนาดเล็กหรือใหญ่ก็ขึ้นอยู่กับระดับของการรวมอำนาจ (Centralization) และการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่รัฐกำหนดขึ้น คือ หากรัฐรวมอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ (Public Service) แก่พลเมือง รวมทั้งจัดเก็บภาษีอากรเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายไว้ที่ส่วนกลาง ก็จะเป็นการบริหารจัดการแบบรวมอำนาจ แต่หากรัฐได้กระจายอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะให้กับองค์กรในท้องถิ่นและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีบางส่วน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ๆ หนึ่ง โดยรัฐจะให้บริการสาธารณะบางอย่างที่รัฐต้องทำ เช่น การป้องกันความมั่นคงของประเทศ กิจการระหว่างประเทศ เป็นต้น ในลักษณะเช่นนี้ ก็จะเป็นการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐชาติถูกลดบทบาทลง แต่ในขณะเดียวกันภาคธุรกิจเอกชน รวมทั้งภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งมากขึ้น จึงทำให้เกิดแนวความคิดการจัดระบบการบริหารจัดการของรัฐขึ้นใหม่ โดยจะมองรัฐเป็นตัวกระทำ (Agent) หนึ่งในสังคม ที่ให้บริการสาธารณะร่วมกับภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปของความร่วมมือ (Cooperation) ในฐานะของภาคี (Partnership) ที่เท่าเทียมกัน ซึ่งในส่วนของการบริหารจัดการท้องถิ่น (Local Governance) ของไทยก็เช่นเดียวกัน ที่ได้รับผลกระทบจากภายนอกประเทศตามกระแสโลกาภิวัตน์ ที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยน โดยเริ่มจากการบริหารจัดการท้องถิ่นแบบรวมอำนาจ แล้วเปลี่ยนแปลงสู่กระจายอำนาจ และในอนาคตก็จะเข้าสู่การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) โดยทุกภาคในสังคมมีส่วนร่วมที่เท่าเทียมกันในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน

การบริหารจัดการท้องถิ่นในบริบทของการรวมอำนาจ

การบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยมีวิวัฒนาการมายาวนาน จะพบว่าการปฏิรูปการบริหารจัดการประเทศสู่ความเป็นอารยะ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งราชวงศ์จักรี เป็นการปกครองอาณาประชาราษฎร์ที่อยู่ตามท้องถิ่นต่างๆ โดยข้าราชการจากหน่วยงานของรัฐจากส่วนกลางไปประจำในภูมิภาคเพื่อปกครองท้องถิ่น และถึงแม้ในระยะต่อมา ได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ก็มีส่วนร่วมในการปกครองดูแลท้องถิ่นในขอบเขตที่จำกัด ไม่กว้างขวางเท่าส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง

แนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบแรกในรูปของสุขาภิบาล สืบเนื่องมาจากสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศเข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ได้เสด็จประพาสยุโรปและประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นเมืองขึ้นของอังกฤษหลายครั้ง และได้ทรงทอดพระเนตรบทบาทของหน่วยงานท้องถิ่น ในการดูแลท้องถิ่นของตนเองในประเทศเหล่านั้น นำไปสู่การมีพระราชดำริจัดตั้ง

สุขาภิบาลในกรุงเทพฯขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในด้านการทำความสะอาดในชุมชนของตน การบูรณะและการจัดสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในชุมชน เช่น ถนน ไฟตามเส้นทาง สวนสาธารณะ สนามกีฬา ฯลฯ อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการท้องถิ่นดังกล่าว ยังไม่เป็นการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นเช่นในตะวันตก ที่สมาชิกสภาและฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน แต่สุขาภิบาลกรุงเทพฯ กลับเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำทั้งสิ้น คือ เสนาบดีกระทรวงนครบาล นายช่างและนายแพทย์ ต่อมา เมื่อสุขาภิบาลได้ขยายออกไปสู่หัวเมืองต่างๆ กรรมการ จึงประกอบด้วยข้าราชการที่ประจำอยู่ในภูมิภาคและผู้นำประชาชนที่ได้รับการยอมรับจากข้าราชการ ได้แก่ ผู้ว่าราชการเมือง ปลัดเมือง นายอำเภอ ครูและกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้ สุขาภิบาลที่ประชาชนมีส่วนร่วม และถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบแรกที่มีการจัดตั้ง ได้แก่ สุขาภิบาลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะราษฎร์ซึ่งส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ ได้นำการบริหารจัดการท้องถิ่นแบบเทศบาลมาใช้ในปี พ.ศ. 2476 โดยเปลี่ยนแปลงสุขาภิบาลที่มีอยู่ก่อนหน้านั้นในพื้นที่ที่เป็นเขตเมืองเป็นเทศบาลทั้งหมด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นชัดเจนว่า รัฐบาลในขณะนั้นมีนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้ประชาชนเรียนรู้การบริหารจัดการด้วยตัวเอง โดยทั้งผู้บริหารเทศบาลและสมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาล เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ ทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงานในท้องถิ่นในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดสร้างและบำรุงสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของเทศบาลต้องหยุดชะงักไปในปี พ.ศ. 2488 เพราะรัฐบาลไม่มีงบประมาณ และประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจ ทำให้มีเทศบาลในขณะนั้นเพียง 117 แห่งเท่านั้น

ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี มีรูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นเพิ่มเติมในเขตชนบท กล่าวคือ หลังจากที่จอมพล ป.พิบูลสงครามได้เดินทางไปดูงานในประเทศตะวันตก และได้เห็นบทบาทการปกครองท้องถิ่นของประเทศเหล่านั้นแล้วเกิดความประทับใจ และเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยมีน้อยเกินไป และจำกัดอยู่เพียงเขตชุมชนเมือง จึงควรมีในเขตนอกเมืองที่มีสภาพกึ่งเมืองกึ่งชนบทด้วย จึงได้ตัดสินใจนำรูปแบบสุขาภิบาลมาใช้อีกครั้งหนึ่ง ในปี พ.ศ. 2495 ในรูปของคณะกรรมการ ประกอบด้วยบุคคล 3 ประเภท คือ กรรมการโดยตำแหน่ง มีนายอำเภอเป็นประธานคณะกรรมการ ปลัดอำเภอเป็นปลัดสุขาภิบาล กรรมการโดยการแต่งตั้ง และกรรมการที่ประชาชนเลือกตั้ง และในปี พ.ศ. 2498 หลังจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เดินทางไปเยือนสหรัฐอเมริกาและยุโรป เห็นว่าในพื้นที่ชนบท ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีสภาจังหวัดทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกสภาจังหวัดที่ประชาชนเลือก ส่วนฝ่ายบริหาร คือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นข้าราชการประจำ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และมีปลัดจังหวัดเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งข้าราชการประจำคนอื่นๆ เข้าทำงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการท้องถิ่นทั่วพื้นที่จังหวัด ส่วนในระดับตำบล ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้รายจ่ายเป็นของตนเองและดำเนินงานโดยอิสระ โดยผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และมีสภาตำบลประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกที่ราษฎรแต่ละหมู่บ้านเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 1 คน

การบริหารจัดการท้องถิ่นในลักษณะผสมผสานบุคลากรบริหารที่มาจากข้าราชการประจำและสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนได้ใช้เรื่อยมา มีการยุบและตั้งใหม่บ้างตามสภาพแต่ละพื้นที่ โดยในปี พ.ศ. 2509 ได้มีการยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบล และจัดตั้งคณะกรรมการสภาตำบลขึ้นแทน โดยคณะกรรมการสภาตำบลดังกล่าวประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล กรรมการโดยการแต่งตั้ง คือ ครูประชาบาลที่นายอำเภอแต่งตั้ง และกรรมการโดยการเลือกตั้ง คือราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 1 คน แต่

คณะกรรมการชุดนี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ต่อมา ได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดูแลเขตพิเศษเฉพาะแห่ง ในรูปแบบกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2515 เพื่อดูแลพื้นที่เมืองหลวงของประเทศ และเมืองพัทยาเพื่อดูแลพื้นที่ท่องเที่ยว

แม้ว่าจะมีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจและในปัจจุบันจะครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ แต่การให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีขอบเขตจำกัด โดยมีหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค คือจังหวัดและอำเภอ เป็นหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะหลัก นอกจากนี้ ยังมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลางปฏิบัติงานให้บริการสาธารณะอยู่ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีความพยายามในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายครั้ง แต่รัฐบาลในส่วนกลางยังคงใช้กลไกและเครื่องมือทางการบริหารเช่น งบประมาณ ภาษีอากร บุคลากรและการบริหารงานเพื่อคงอำนาจไว้ที่การบริหารราชการในส่วนกลาง ทำให้ขีดความสามารถและโอกาสของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นตามความต้องการของท้องถิ่นเองมีน้อยลง เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่าง ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในยุคนี้ จึงขาดความชัดเจน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนทั้งในด้านภารกิจและอำนาจ ก่อให้เกิดความสับสนกับประชาชน รวมทั้งบุคลากรในระดับต่างๆ นอกจากนั้น แม้ว่ายังไม่มีการประเมินว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอย่างจริงจังมีประสิทธิผลหรือไม่ เพียงใด (สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและ กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง, 2540) แต่องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ขอบเขตและคุณภาพงานเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย กล่าวคือ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลจำนวนเพียง 48 แห่ง ที่เริ่มจัดตั้งขึ้นใน พ.ศ 2440 รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพิ่มเป็น 6 รูปแบบคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร

โกคิน พลกุล และคณะ (2538) วิจัยพบว่า โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่นมีผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาในด้านต่างๆ ทั้งปัญหาความหลากหลายด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งขึ้นอยู่กับที่มาและเหตุผลในการจัดตั้ง และสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา เช่น รูปแบบเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ปัญหาการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ปัญหาด้านการเงินการคลัง เนื่องจากความไม่เหมาะสมในการจัดระบบภาษีและสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่น รวมทั้งปัญหาการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การกำกับดูแลโดยตรงโดยผ่านองค์กรหรือตัวบุคคล และการกำกับดูแลโดยอ้อม โดยผ่านเงินอุดหนุน เป็นต้น ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เช่น การจัดตั้งสหการเพื่อความร่วมมือในการจัดบริการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรูปไม่สามารถดำเนินการได้ ปัญหาความสับสนในบทบาทของตัวแทนรัฐในส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ปัญหาประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาความต่อเนื่องและมั่นคงของนโยบาย เป็นต้น อย่างไรก็ดี การบริหารจัดการท้องถิ่นดังกล่าวยังได้รับการยอมรับตลอดมา จนกระทั่งกระแสประชาธิปไตยในยุคโลกาภิวัตน์ได้ขยายตัวมากขึ้นในประเทศไทย ในช่วง พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ทำให้การบริหารจัดการท้องถิ่นได้รับผลกระทบกระเทือน และนำไปสู่แนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการท้องถิ่นแบบกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารจัดการท้องถิ่นแบบกระจายอำนาจ

แนวความคิดการบริหารจัดการท้องถิ่นแบบกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดจากความคิดที่ให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้ข้าราชการประจำและบุคลากรจากส่วนภูมิภาคเข้ามาร่วมบริหารจัดการท้องถิ่นนั้น ซึ่งแตกต่างจากการกระจายอำนาจในระบอบเสรีประชาธิปไตยตามความหมายของสากล ดังนั้น จึงต้องขีดเส้นแบ่งการบริหารจัดการท้องถิ่นออกจากส่วนภูมิภาคให้ชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีบทบาทในการบริหารจัดการท้องถิ่น ในขณะที่ส่วนภูมิภาค มีบทบาทในการกำกับดูแลในฐานะตัวแทนของรัฐ หลังจากที่ประชาชนประสบความสำเร็จในการต่อต้านการปกครองโดยข้าราชการประจำซึ่งมีทหารเป็นตัวแทนในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 นำไปสู่การลดบทบาทของรัฐไทย และส่งผลกระทบต่อข้าราชการประจำที่เข้าไปเป็นผู้นำและผู้บริหารจัดการท้องถิ่นไปด้วย โดยเฉพาะในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2535 แนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้ขยายตัวและเป็นที่ยอมรับของประชาชนอย่างรวดเร็ว มีพรรคการเมืองที่มีนโยบายหาเสียงว่าจะกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นถึง 5 พรรค และมีพรรคการเมืองบางพรรคที่นำเสนอแบบสุดขั้ว โดยเสนอนโยบายให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดถึง 4 พรรค ดังนั้น หลังจากการเลือกตั้ง รัฐบาลจึงมีนโยบายสำคัญ คือการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากสมาชิกสภาจังหวัดที่สภาจังหวัดเลือก โดยไม่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกต่อไป

ในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งถึงแม้โครงสร้างจะคล้ายกับโครงสร้างเดิมที่เคยมีมา แต่ได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ แหล่งรายได้ และพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงาน และค่อยๆ ลดบทบาทด้านการจัดการท้องถิ่นของบุคลากรส่วนภูมิภาค คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านลงไป และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นได้เข้าสู่ยุคของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างชัดเจน ดังจะเห็นจาก หลักการตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น มาตรา 282-290 ที่บัญญัติให้รัฐต้องให้อิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองและตามหลักเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การกำกับดูแลจะทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง นอกจากนี้ ยังมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ที่เป็นของท้องถิ่น แต่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของหน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของส่วนกลางไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังมีมาตรการเพิ่มขีดความสามารถหรือประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สูงขึ้นด้วย และที่สำคัญ คือ การส่งเสริมสิทธิของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นสามารถถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมทั้งการเข้าชื่อตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด เพื่อขอให้สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามที่ต้องการได้โดยตรง ซึ่งหมายความว่า ประชาชนสามารถขอรับการสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ถ้าเรื่องที่ร้องขอนั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง

ภายใต้บริบทที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นในช่วงนี้ของไทย ยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าการจัดระบบการบริหารเพื่อให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการบริหารงานสาธารณะได้ดีขึ้น การปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลให้เป็นอิสระ และท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งการปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรพื้นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงทั้ง

ภายในและภายนอกประเทศ ในขณะที่ยังไม่ได้ส่งเสริมให้ภาคสังคม เช่น ภาคธุรกิจเอกชน หรือประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

การเปลี่ยนแปลงระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง มาเป็นระบบบริหารจัดการท้องถิ่นแบบกระจายอำนาจในช่วงนี้ ถึงแม้มองในภาพรวมแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน แต่พร้อมๆ กับความเป็นอิสระ ก็เกิดปัญหาความไม่โปร่งใสหรือการคอร์รัปชั่นมีให้เห็นมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาการให้บริการสาธารณะที่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ เนื่องจากภาคสังคมยังมีความอ่อนแอ ประชาชนยังมองไม่เห็นความสำคัญที่จะเข้ามีส่วนร่วมในท้องถิ่น ดังนั้น จึงเกิดความเคลื่อนไหวที่จะนำเอาแนวคิดการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) เข้ามาใช้เป็นแนวคิดหลักในการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance)

การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ผ่านมายังมีปัญหาต่างๆ มากมาย ไม่ว่าการบริหารจัดการท้องถิ่นที่เป็นการเปลี่ยนแปลงระบบราชการ ซึ่งอาจเป็นแบบรวมอำนาจหรือการกระจายอำนาจอย่างที่ประเทศไทยประสบ ประกอบกับปัญหาข้อจำกัดของภาครัฐ ทั้งในด้านขีดความสามารถในการจัดบริการ ปัญหางบประมาณที่จำกัด ปัญหาการขาดสำนึกรับผิดชอบของภาครัฐในการให้บริการในทุกระดับ ทำให้หลายประเทศให้ความสำคัญกับการส่งเสริมประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในระบบบริหารจัดการท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของภาครัฐในด้านต่างๆ ให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น ในขณะเดียวกันภาครัฐต้องพัฒนาขีดความสามารถของประชาชน ชุมชน เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิด และข้อมูลซึ่งกันและกันอย่างต่อเนื่องและนำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ด้วยการจัดให้มีระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) กล่าวคือ ก่อให้เกิดเครือข่าย (Network) ความสัมพันธ์ขององค์กรต่างๆ ในท้องถิ่นที่รวมกันจัดบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน (Rhodes 1995 : xii – xxiv)

การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) มีลักษณะที่สำคัญ คือ

1) มีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependence) ในด้านการบริการสาธารณะ (Public Service) ซึ่งในที่นี้จะมีความหมายกว้างกว่าการให้บริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่แนวคิดการกระจายอำนาจเข้าใจ แต่จะครอบคลุมถึงองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ (Non-State Actors) ที่มีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการมองบริหารจัดการท้องถิ่นในแง่มุมนี้ เป็นการมองถึงการเปลี่ยนแปลงขอบเขตการให้บริการสาธารณะ (Boundary) ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคอาสาสมัครที่เคยแบ่งหน้าที่อย่างชัดเจนไปสู่การให้บริการสาธารณะที่ไม่มีการแบ่งขอบเขตกันชัดเจน โดยทุกภาคส่วนในสังคมสามารถให้บริการสาธารณะได้ตามขีดความสามารถโดยไม่แบ่งแยกว่าเป็นงานของราชการ หรือของราษฎร

2) ภาคต่างๆ ในเครือข่ายท้องถิ่นมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กันอย่างต่อเนื่อง เพราะแต่ละภาคในท้องถิ่นมีความต้องการที่จะแลกเปลี่ยนทรัพยากรและเป้าหมายร่วมกันอยู่ตลอดเวลา

3) การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น มีลักษณะเป็นคล้ายเกมแข่งขัน (Game-Like) โดยมีรากฐานจากการเชื่อใจกัน (Trust) และการใช้กฎเกณฑ์ของเกมที่มีอยู่ร่วมกัน เพื่อการต่อรองและตกลงโดยมีภาคต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาร่วมในเกมที่เกิดขึ้นแต่ละครั้ง

4) มีความเป็นอิสระจากรัฐในระดับหนึ่ง รัฐไม่ได้สร้างเครือข่ายขึ้น แต่เครือข่ายต่างๆ ก่อตัวขึ้นมาเองโดยอิสระ และสัมพันธ์กันในแนวราบ เหตุที่รัฐไม่มีอำนาจเหนือเครือข่ายนี้ จึงทำให้รัฐไม่สามารถชี้ทิศทางของเครือข่ายได้ทั้งหมด แต่จะใช้วิธีทางอ้อม ในการกระตุ้นและส่งเสริม

ตามแนวความคิดนี้ การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) จึงไม่ใช่การบริหารจัดการท้องถิ่นอย่างที่เคยเป็นมาทั้งแบบการรวมศูนย์หรือกระจายอำนาจออกไปเพื่อการผูกขาดทางด้านการบริการสาธารณะ โดยองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยที่รัฐบาลกำกับดูแล แต่หมายถึง การกระจายการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นออกไปให้กว้างมากขึ้น สู่ขอบเขตของสังคมรวมด้วยการให้ภาคต่างๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นในรูปของเครือข่าย (Network) เพื่อการร่วมมือกันอย่างต่อเนื่องในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน ซึ่งหากเปรียบเทียบระหว่างการบริหารจัดการท้องถิ่นแบบเดิมและแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีจะมีความแตกต่างที่สำคัญ ดังนี้

การพึ่งพาและการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน

การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในความหมายใหม่ ไม่ใช่การบริหารจัดการที่เป็นการบังคับบัญชาตามลำดับขั้นของหน่วยงานที่มีหน่วยเหนือ คือ รัฐบาลกับหน่วยรอง (Subordinate Unit) คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นความสัมพันธ์ของการพึ่งพาทรัพยากรระหว่างกันและกันที่ซับซ้อน อาทิเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถดำเนินงานให้สำเร็จได้ จะต้องอาศัยการแลกเปลี่ยนทรัพยากรกับภาคอื่นๆ ไม่ว่าด้านอำนาจหน้าที่ เงินทุน และความชำนาญการ (expertise) ในเรื่องนั้นๆ กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นเสมือนเกมเจรจาต่อรองที่แต่ละฝ่ายไม่ว่ารัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้ฝ่ายตนได้รับประโยชน์มากที่สุดและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่สร้างผลงานให้ได้ดีที่สุด และในขณะเดียวกันก็พยายามหลีกเลี่ยงที่จะไม่ให้ตกเป็นเบี้ยล่างของอีกฝ่ายหนึ่ง

การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี จึงเป็นการมองบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงจากองค์กรหลักในการให้บริการสาธารณะเพียงฝ่ายเดียวไปเป็นการให้บริการสาธารณะที่มีความหมายกว้างขึ้น คือ เป็นเครือข่ายความร่วมมือกันทั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจ เอกชน หรือภาคอาสาสมัคร (Voluntary Sector) นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐไม่ว่าในระดับใด ก็จะเปลี่ยนบทบาทไปสู่การกำกับดูแลทางอ้อม หน่วยงานส่วนภูมิภาคก็ไม่จำเป็นต้องเข้าไปกำกับดูแลโดยตรง ซึ่งจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาการก้าวก่ายในหน้าที่ของท้องถิ่นอย่างที่มีมา ส่วนองค์กรปกครองท้องถิ่นก็ไม่ต้องให้บริการสาธารณะทั้งหมดเอง แต่หน่วยงานของรัฐเหล่านี้ จะทำหน้าที่สนับสนุนด้านงบประมาณหรือความรู้ทางวิชาการให้กับกลุ่มองค์กรต่างๆ ในท้องถิ่นเข้ามาทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ และในขณะเดียวกัน ก็เป็นการดึงเอาทรัพยากรจากส่วนอื่นๆ มาใช้ให้เกิดประโยชน์ โดยองค์กรของรัฐเหล่านี้ก็จะกำหนดมาตรวัด (Parameter) เอาไว้ตรวจสอบ ซึ่งหากส่วนที่ได้รับการสนับสนุนไม่สามารถทำได้ตามที่กำหนดร่วมกัน ก็จะถูกตัดการสนับสนุนหรือการแลกเปลี่ยนทรัพยากรนั้น

ความไว้วางใจ (Trust)

เครือข่ายเป็นกลไกความร่วมมือตามแนวคิดการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีที่แตกต่างจากระบบราชการ กล่าวคือ ค่านิยมในเรื่องความไว้วางใจเป็นค่านิยมที่มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการเครือข่าย และเป็นค่านิยมที่สำคัญ ในขณะที่อำนาจหน้าที่ (Authority) เป็นค่านิยมที่มีอยู่ในระบบราชการ ค่านิยมของความไว้วางใจที่มีต่อกันนี้เอง เป็นปทัสถานหรือแรงที่ดึงความสัมพันธ์ของเครือข่ายเข้าไว้ด้วยกัน ทั้งเป็นค่านิยมที่ก่อให้เกิดความร่วมมือและทำให้เครือข่ายคงอยู่ ความไว้วางใจ (Trust) ไม่ใช่ค่านิยมที่เกิดขึ้นในสังคมใดสังคมหนึ่ง แต่เป็นค่านิยมที่เกิดขึ้นจากการเรียนรู้ร่วม

กัน และสามารถปลูกฝังให้เกิดขึ้นในแต่ละฝ่ายในสังคมได้ โดยเฉพาะในเครือข่ายที่มีสมาชิกแต่ละฝ่ายเกี่ยวข้องกันและกัน จะต้องมีค่านิยมที่เป็นบรรทัดฐานของความสัมพันธ์นี้ เพราะเป็นค่านิยมที่จะทำให้แต่ละฝ่ายมีวิสัยทัศน์มองไกลมากกว่าหวังผลในระยะสั้น มีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นอิสระและซื่อสัตย์ต่อกัน เปิดโอกาสให้ทำงานร่วมกัน และแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างกัน โดยปราศจากความเคลือบแคลง สงสัย และก่อให้เกิดความเคารพนับถือซึ่งกันและกันในเจตนาดีที่แต่ละฝ่ายมีต่อกัน ทั้งจะเป็นแรงกระตุ้นให้เข้ามาร่วมทำงานมากขึ้น ความไว้วางใจจึงเป็นค่านิยมหลักที่สำคัญของเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี

การเจรจาต่อรองกันแบบการทูต (Diplomacy)

การทูต หมายถึงการบริหารกิจการระหว่างประเทศด้วยการเจรจาต่อรอง โดยนักการทูตจะต้องมีคุณธรรมที่สำคัญ คือ เชื่อใจได้ แม่นยำ อารมณ์ดี อดทน ถ่อมตน ซื่อสัตย์ และใช้ความฉลาด รอบรู้ ความกล้าหาญในเวลาที่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อทำให้อีกฝ่ายหนึ่งยอมรับและทำตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในทางการทูต คือ การตกลงร่วมกัน ซึ่งในเครือข่ายความร่วมมือในท้องถิ่น การเจรจาตกลงร่วมกันจึงมีความสำคัญต่อการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน

ความร่วมมืออย่างเท่าเทียมกัน (Reciprocity)

เครือข่ายเกี่ยวข้องกับมิตรภาพ ความซื่อสัตย์ หรือการเสียสละเพื่อส่วนรวม แต่วัฒนธรรมที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใด คือ ความร่วมมืออย่างเท่าเทียมกัน ในความหมายทางเศรษฐศาสตร์ เป็นการแลกเปลี่ยนกันด้วยสินค้าที่มีมูลค่าเท่ากัน ในขณะที่นักมนุษยวิทยาหรือนักสังคมวิทยาถือว่า เป็นมาตรฐานทางปทัสถานที่ใช้ในการแลกเปลี่ยนกันอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะการปลดหนี้ การเชื่อฟังและการมองถึงผลประโยชน์ในระยะยาว ซึ่งถ้าหากความสัมพันธ์เป็นไปอย่างไม่เท่าเทียมกัน ก็จะเกิดการลงโทษทางสังคม วัฒนธรรมของความร่วมมือกันอย่างเท่าเทียมกันนี้ ยังรวมถึงความสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์ และเชิงประเพณีของการแลกเปลี่ยนที่มีอยู่ในสังคมที่มีการกำหนดกฎระเบียบและหน้าที่ที่จะต้องทำว่า มีความเท่าเทียมเพียงใด ซึ่งในท้องถิ่นคงไม่มีหน่วยงานของรัฐใดที่สามารถให้บริการสาธารณะได้ทุกเรื่อง จำเป็นจะต้องมีเครือข่ายความร่วมมือต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันในการให้บริการแก่คนในท้องถิ่น โดยหน่วยงานของรัฐให้การสนับสนุนเพื่อให้การบริหารเครือข่ายมีสภาพที่สามารถทำงานได้ดีที่สุด

การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) เป็นการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ประกอบกันขึ้นจากแนวคิดของธรรมาภิบาล (Good Governance) และประชาสังคม (Civil Society) โดยทั้งนี้ การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีจะเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีลักษณะของการบริหารงานแนวใหม่และการส่งเสริมประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมซึ่งจะได้กล่าวถึงแนวความคิดหลักที่เกี่ยวข้อง โดยเริ่มจากแนวคิดของธรรมาภิบาลเป็นต้นไป

แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล (Good Governance)

การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี เป็นแนวความคิดในการจัดระบบการบริหารจัดการในท้องถิ่นที่ได้รับอิทธิพลจากองค์กรระหว่างประเทศที่เข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาประเทศที่กำลังพัฒนา โดยองค์กรเหล่านี้พบว่า ปัจจัยด้านการบริหารจะมีผลต่อการสร้างความโปร่งใส (Transparency) และความรับผิดชอบ (Accountability) ของรัฐ นอกจากนี้

การก่อให้เกิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่ให้ประชาชนมารวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อน จะช่วยผลักดันให้นโยบายของรัฐเกิดการเปลี่ยนแปลง (Social Movement) ไปในทางที่ก่อให้ประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่มากยิ่งขึ้น

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ หรือ United Nation Development Programme (UNDP) ขององค์การสหประชาชาติซึ่งมีบทบาทในการพัฒนาประเทศที่กำลังพัฒนา ได้ชี้ให้เห็นว่าในปัจจุบัน มีการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก (Global Change) ที่สำคัญ 3 ประการ (UNDP, 1999) ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง การเรียกร้องการมีรัฐบาลประชาธิปไตยที่มีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (accountability) และเป็นรัฐบาลที่มุ่งตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ (More Responsible to Popular Will)

ประการที่สอง การที่ระบบตลาดเสรีได้เข้ามาแทนที่ระบบอำนาจนิยม (Authoritarian) รวมทั้งการนำกลไกตลาดมาใช้แก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (Free Market Solution to Economic Problem)

ประการที่สาม การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น และการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) รวมทั้งการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคม (Civil Society) ให้เข้ามามีบทบาทในฐานะหุ้นส่วนที่เท่าเทียมของภาครัฐ ซึ่งมีความสำคัญที่จะทำให้กระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก 2 ประการแรกเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากและยั่งยืน

ความพยายามของรัฐบาลในประเทศต่างๆ ที่จะปฏิรูปภาครัฐให้ตอบสนองต่อวิกฤตการณ์และความท้าทายทางด้านเศรษฐกิจและนวตกรรมทางเทคโนโลยีในยุคโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) ของการบริหารปกครองไปจากรูปแบบเดิม ที่เน้นระบบราชการ (Bureaucracy) ที่เรียกว่า การบริหารราชการแผ่นดิน (Traditional Public Administration) ที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) และความเป็นราชการ (Bureaucracy) ไปสู่รูปแบบใหม่ของการบริหารปกครอง (Governance) หรือที่เรียกว่า การบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management หรือ Public Management) ซึ่งพยายามลดบทบาทการแทรกแซงและจำกัดขนาดของรัฐบาลและระบบราชการลง โดยอาศัยกลไกระบบตลาด (Market mechanism) ให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นกลไกในการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ แทน เน้นถึงพันธะความรับผิดชอบหหรือความสามาถในการตรวจสอบได้ (Accountability) และความโปร่งใส (Transparency) รวมทั้งนำเทคนิควิธีการบริหารสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผล (Result-Based Management) มาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงาน นอกจากนั้น ยังต้องกระจายอำนาจไปยังระดับท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อให้ประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2541)

จากประสบการณ์ในประเทศต่างๆ ที่ UNDP ให้การช่วยเหลือ พบว่า การบริหารจัดการที่ดีมีคุณลักษณะที่สำคัญ ได้แก่

ประการแรก ประชาชนมีโอกาสเพิ่มมากขึ้นที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ซึ่งทำให้เกิดการพัฒนาศักยภาพของประชาชน

ประการที่สอง ภาครัฐจำกัดบทบาทลงและเพิ่มขีดความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชนด้วยความโปร่งใส และความรับผิดชอบ

ประการที่สาม ผลิตผลเศรษฐกิจ (Economic Productivity) เกิดการเพิ่มผลผลิตสูงขึ้น ซึ่งจากการศึกษาระบบการเงินสาธารณะในประเทศที่เจริญแล้วเปรียบเทียบกับกลุ่มลาตินอเมริกา (Latin America Public Finance) กลุ่มเอเชียและอัฟริกา ของ Gabriel Aghon (Report from United Nation Forum,1996) พบว่า กลุ่มประเทศพัฒนา

แล้วในยุโรป และอเมริการเหนือ มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณในระดับภาคหรือท้องถิ่นมากกว่าร้อยละ 40 โดยเฉพาะในประเทศสวีเดน สูงถึงร้อยละ 70 ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาในลาตินอเมริกา กลุ่มเอเชียและอัฟริกา มีการใช้จ่ายงบประมาณในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นเพียงร้อยละ 10-20 ซึ่งผลของการใช้จ่ายเงินงบประมาณดังกล่าวได้ส่งผลต่อการจ้างงานในประเทศ ดังจะเห็นได้จากข้อมูลของ Economic Development Institute แห่งธนาคารโลก หรือ World Bank ที่ชี้ให้เห็นว่า การจ้างงานในภาครัฐของประเทศกลุ่มอเมริกาเหนือและยุโรปในระดับภาค (Sub-National) มีสัดส่วนร้อยละ 57 ในขณะที่กลุ่มประเทศในอัฟริกา มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 6 ในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา มีสัดส่วนร้อยละ 12 และในเอเชียมีสัดส่วนร้อยละ 37 จากข้อมูลดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูง จะมีการกระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมสูง

ประการสุดท้าย ประชาธิปไตยมีการพัฒนาและได้รับการแก้ปัญหาคอรัปชั่น ทั้งนี้ เนื่องจากการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการพัฒนาควบคู่กับการพัฒนาระบบการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) จะทำให้ลดปัญหาการคอรัปชั่นขององค์กรระดับชาติและระบบเผด็จการ (Dictatorship) หรือการผูกขาดอำนาจ (Monopolization of Power)

UNDP ชี้ให้เห็นว่า **ระบบบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Good Governance)** เป็นการปรับโครงสร้างของอำนาจเพื่อให้เกิดระบบรับผิดชอบร่วมกันระหว่างสถาบันด้านอำนาจของส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่นซึ่งเป็นการปรับระบบระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองกับภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อให้ระบบการบริหารจัดการของรัฐในภาพรวมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในขณะเดียวกันก็สามารถเพิ่มขีดความสามารถของหน่วยงานในระดับต่างๆ ทั้งในส่วนกลาง ระดับภูมิภาคและท้องถิ่นให้สูงขึ้น แต่ทั้งนี้ ต้องตระหนักอยู่เสมอว่า ระบบการบริหารจัดการที่ดี ไม่ใช่เพียงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ต้องรวมถึงการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับส่วนอื่นๆ ในเครือข่ายของสังคม ทั้งภาคธุรกิจเอกชนและประชาสังคม โดยรัฐบาลต้องถือเป็นนโยบายสำคัญ (Key Policy) ในการสนับสนุนให้ภาคธุรกิจเอกชนและประชาสังคมเข้ามาเป็นหุ้นส่วนใหม่ร่วมกับรัฐบาลในการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะ โดยภาครัฐจะต้องปรับบทบาทใหม่จากผู้กำหนดและดำเนินการตามนโยบาย มาเป็นผู้สนับสนุน (Facilitator) หรือเป็นตัวเร่ง (Catalytic Force) ให้เกิดการพัฒนาและบริการ ซึ่งจะทำให้เกิดการรับผิดชอบร่วมกันของทุกภาคส่วนของสังคม โดยทั้งนี้ ภาคธุรกิจเอกชนและประชาสังคมจะต้องมีบทบาทสำคัญในทุกระดับทั้งระดับชาติ ภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งการประสานความร่วมมือที่ดีและเท่าเทียมกันดังกล่าว จะนำไปสู่การพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) ต่อไป

ธนาคารโลก

ธนาคารโลก (World Bank) ได้สนับสนุนงานวิจัยเรื่อง Decentralization, Fiscal System and Rural Development (World Bank, 1997) เพื่อทดสอบสมมติฐานว่าการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรให้กับท้องถิ่นมากขึ้น จะก่อให้เกิดผลกระทบกับท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร ซึ่งผลการศึกษาพบว่า การกระจายอำนาจดังกล่าวได้ก่อให้เกิดคุณลักษณะของธรรมาภิบาล ในประเด็นต่างๆ ได้แก่ ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ (Responsive) มากขึ้น ทำให้สถาบันภาครัฐมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะมากขึ้น (Accountable) และในขณะเดียวกันได้ช่วยสร้างขีดความสามารถของท้องถิ่นในการบริหารจัดการโครงการต่างๆ รวมทั้งเกิดการกระจายอำนาจทางการเมือง การกระจายอำนาจทางการคลังและการกระจายอำนาจในการบริหารโดยเฉพาะในด้านการมีส่วนร่วม (Participation) ของประชาชน ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Accountability) การตอบสนองความ

ต้องการของประชาชน (Responsive) ทำให้ระบบเศรษฐกิจการเมือง (Political Economy) ของท้องถิ่นดีขึ้นและเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่น (Local Capacity) เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการโครงการ (Efficiency and Sustainable Project) ให้ดียิ่งขึ้น และมีความต่อเนื่องยั่งยืนมากขึ้น

การวิจัย ยังพบว่าการบริหารจัดการที่ดี จะก่อให้เกิดผลในด้านต่างๆ ตามมา คือ ช่วยสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศ และทำให้รัฐบาลมีพันธะผูกพันที่จะต้องพัฒนาชนบท ทำให้ปัญหาเหลื่อมล้ำของชุมชนเมือง (Urban Bias) ลดลง สนับสนุนความร่วมมือในการบูรณาการการพัฒนาชนบทเพื่อให้เกิดความยั่งยืน ลดปัญหาความยากจนที่เกิดจากความไม่เท่าเทียมกันระหว่างภูมิภาค และทำให้ปัจจัยด้านสังคม เศรษฐกิจ ได้รับความสนใจมากขึ้น สนับสนุนความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและภาคนอกราชการมากยิ่งขึ้น ทำให้หน่วยงานของรัฐทุกระดับบริหารงานด้วยความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม มีผลที่ได้บางประการที่ยังไม่ชัดเจนมากนัก ได้แก่ การลดปัญหาความยากจนที่เกิดจากความไม่เท่าเทียมกันภายในท้องถิ่น การลดภาษีด้านการเกษตร การทำให้เกิดความสมดุลของระบบเศรษฐกิจมหภาค การลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในภาพรวม

อย่างไรก็ดี จากบทเรียนของประเทศต่างๆ มีข้อสรุปว่า การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดี คือ เป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพิ่มประสิทธิผลในการสนองความต้องการในด้านบริการของประชาชนในพื้นที่ ทำให้รัฐบาลมีความยืดหยุ่นในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น เพิ่มขีดความสามารถในการแก้ปัญหาของท้องถิ่น ทำให้มีโอกาสที่จะมีความคิดสร้างสรรที่หลากหลาย ซึ่งจะมีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายและแนวทางการพัฒนาต่างๆ สนับสนุนแนวคิดแบบพหุภาคี (Pluralism) และกระบวนการพลวัต (Dynamism) ของสังคม เสริมสร้างศักยภาพของสังคมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น สนับสนุนให้เกิดความรับผิดชอบต่อสาธารณะและตรวจสอบได้ (Accountability) สำหรับผลข้อเสียที่อาจเกิดขึ้นในขั้นตอนการดำเนินการ (Implementation Process) คือ ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันระหว่างภูมิภาค (Inter-regional) อาจเพิ่มขึ้น ซึ่งจะทำให้ช่องว่างระหว่างรายได้มีมากขึ้น และจะนำไปสู่แรงกดดันทางด้านความไม่มั่นคงทางการเมือง มีความเสี่ยงสูงที่ผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นจะเป็นผู้ยึดครองทรัพยากรต่างๆ ความเป็นไปได้ในการใช้อำนาจอย่างไม่ถูกต้อง (Misuse) ถ้าขาดการกำกับดูแลอย่างเหมาะสม การจัดการที่ไม่เหมาะสมอาจจะทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างรายได้ที่ได้รับ (Revenue Available) กับความรับผิดชอบที่จำเป็นต้องดำเนินการ ซึ่งจะทำให้ระบบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ World Bank (1992) ได้ชี้ให้เห็นถึงการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) ว่าประกอบด้วยปัจจัย 4 ประการ คือ

ประการแรก การบริหารจัดการภาครัฐ รัฐบาลจะต้องบริหารทรัพยากรการเงิน และบุคลากรอย่างมีคุณภาพ โดยมีระบบงบประมาณการบัญชีและรายงานที่เหมาะสม และขจัดการขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในภาครัฐวิสาหกิจ

ประการที่สอง ความรับผิดชอบ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีความรับผิดชอบในการกระทำของตน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตรวจติดตาม การกระจายอำนาจที่มีประสิทธิผล ความรับผิดชอบในระดับจุลภาคต่อผู้บริโภค และการส่งเสริมบทบาทขององค์กรเอกชน (NGO) และประชาสังคม

ประการที่สาม การปรับปรุงกรอบกฎหมายเพื่อการพัฒนา จะต้องมีการพัฒนาชุดของกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ก้าวหน้า และสามารถบังคับใช้ได้ จะต้องขจัดข้อขัดแย้ง โดยการใช้อนุญาโตตุลาการที่เป็นอิสระ และมีกลไกที่ทำหน้าที่ในการปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆ ที่ล้าสมัย

ประการสุดท้าย คือ ข้อมูลข่าวสารและความโปร่งใส จะต้องปรับปรุงใน 3 ด้านหลัก คือ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับประสิทธิภาพของเศรษฐกิจ ความโปร่งใส ซึ่งเป็นเครื่องมือป้องกันการคอรัปชั่น และการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารเพื่อสาธารณะในการวิเคราะห์นโยบายและการจัดทำทางเลือกต่างๆ

นอกจากนี้ ธนาคารโลกยังได้เสนอแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล เพื่อนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายการให้เงินกู้กับประเทศซีกโลกใต้ (นฤมล ทับจุมพล, 2541) ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1980 เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความไร้ประสิทธิภาพและการคอรัปชั่นของรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศในแถบลาตินอเมริกาและอาฟริกาที่มีปัญหาในการบริหารงาน จนทำให้เกิดปัญหาไม่สามารถหาเงินมาชำระคืนธนาคารโลกได้ โดยธนาคารโลกได้นิยามความหมายของ Governance ว่าเป็นลักษณะและวิถีทางของการที่อำนาจได้ถูกใช้ไปในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา และในทัศนะของธนาคารโลก ธรรมาภิบาลคือ การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง ด้วยการให้บริการงานสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ระบบที่ยุติธรรม และมีกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นอิสระ เพื่อให้การดำเนินการต่างๆ เป็นไปตามสัญญา มีฝ่ายบริหารที่โปร่งใส มีระบบราชการที่เคารพสิทธิของพลเมือง มีฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความรับผิดชอบ และมีสื่อมวลชนที่เป็นเสรีและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) หรือกลุ่มประเทศพัฒนาที่มีความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ได้รับการจัดตั้งขึ้นในปี 1961 โดยประเทศพัฒนาแล้วในยุโรปและอเมริกา และมีบทบาทในการช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนา ในปี ค.ศ.1995 OECD ได้ตีพิมพ์หนังสือเรื่อง Participatory Development and Good Governance และได้ให้ความสำคัญกับประเด็นการพัฒนา 3 เรื่อง (อมรา พงศาพิชญ์, 2541) คือ การพัฒนาแบบมีส่วนร่วม (Participatory Development) กระบวนการประชาธิปไตย (Democratization) ธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยเห็นว่ามิติที่สำคัญที่จะนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดี คือ การมีธรรมนิติ (Rule of Law) หรือการมีระเบียบกฎเกณฑ์และระบบกฎหมายที่เชื่อถือได้ การส่งเสริมประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และการกระจายอำนาจ การมีการบริหารจัดการภาคสาธารณะที่รับผิดชอบต่อสาธารณะ มีความยุติธรรม โปร่งใส และเป็นประชาธิปไตย สามารถตรวจสอบได้ การควบคุมการฉ้อราษฎร์บังหลวง ในประเด็นนี้ OECD พิจารณาความพยายามของรัฐที่จะควบคุมการฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยการกำหนดกลไกและกระบวนการตรวจสอบที่ชัดเจน การลดค่าใช้จ่ายด้านการทหารที่จะนำไปสู่สภาวะของสันติภาพและการพัฒนาการมีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างทหารและพลเรือน

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย

ในปี 1995 ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asia Development Bank: ADB) ได้เผยแพร่เอกสาร เรื่อง Governance: Sound Development Management เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานด้านความช่วยเหลือและเงินกู้ โดยได้นิยามความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นการมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล โดยรัฐจะต้องมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่า รัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้ แนวคิดเรื่องการจัดการปกครองได้ให้ความสำคัญกับการจัดการกระบวนการพัฒนา ซึ่งเกี่ยวข้องกับภาคสาธารณะและภาคปัจเจกชนโดยแนวคิดดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมขององค์กรหรือสถาบันที่เปิดโอกาสให้ประชาชน (Citizen) มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และกับหน่วยงานของรัฐ และเห็นว่าบทบาทที่ถูกต้องของรัฐบาลในการจัดการทางเศรษฐกิจ แม้ในระบบเศรษฐกิจการตลาด คือ การรักษาเสถียรภาพ

ทางเศรษฐกิจ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การจัดให้บริการและสินค้าสาธารณะ การป้องกันความล้มเหลวของตลาด การส่งเสริมความเสมอภาค และสร้างเท่าเทียมกัน องค์ประกอบของธรรมาภิบาล คือ การทำงานอย่างมีหลักการและเหตุผลที่ให้มีการตรวจสอบได้ (Accountability) การมีส่วนร่วม (Participation) สามารถคาดการณ์ได้ (Predictability) มีความโปร่งใส (Transparency) และมีความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบทั้ง 4 ข้างต้น

องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น

องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) ได้เผยแพร่แนวคิดในเรื่องธรรมาภิบาล ในรายงานเรื่อง Participatory Development and Good Governance; Report of the Aid Study Committee (1995) โดยได้ผนวกแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลกับงานทางด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นนโยบายสำคัญที่องค์กรดำเนินการอยู่แล้ว สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาลครอบคลุมความสามารถของรัฐที่จะทำงานอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพ โดยดูจากองค์กรด้านบริการ และกลไกการทำงาน รวมทั้งรัฐต้องมีความชอบธรรม ตอบสนองความต้องการของประชาชน (Accountability to the People) และดูแลเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยดูจากการที่รัฐพยายามทำงานอย่างมีประชาธิปไตย ธรรมาภิบาลจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม โดยที่รัฐมีอุดมการณ์หรือแนวคิดที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่พึ่งตนเอง การพัฒนาที่ยั่งยืน และมีความยุติธรรมทางสังคม และรัฐมีหลักการในการทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ธรรมาภิบาล คือ รากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการการมีส่วนร่วม การปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ การพัฒนารูปแบบต่างๆ เช่น กลยุทธ์การพัฒนาตามแนวคิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กลยุทธ์ตามแนวคิดความเจริญเติบโตพร้อมกับการกระจายรายได้และการตอบสนองความต้องการจำเป็นพื้นฐาน กลยุทธ์การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ กลยุทธ์การพัฒนาแบบยั่งยืน บทบาทของผู้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาและรัฐบาล และการพัฒนาประเทศด้วยสำนึกของความรับผิดชอบ ให้ความสำคัญกับการประสานอย่างกลมกลืน (Harmony) ระหว่างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความยุติธรรมทางสังคมและการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งนำไปสู่กลยุทธ์การพัฒนาที่มีองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมและธรรมาภิบาล

แนวคิดการบริหารจัดการที่ดีได้เผยแพร่เข้ามาในประเทศไทยเนื่องจากเป็นแนวคิดที่สอดรับกับภาวะวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศไทย กระแสแนวคิด การบริหารจัดการที่ดี จึงมีจุดเริ่มต้นอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2540 (นฤมล ทับจุมพล, 2541) จากการประชุมคณาจารย์ ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยได้ทำจดหมายเปิดผนึกถึงรัฐบาล พลเอกเชาวลิต ยงใจยุทธ นำเสนอข้อเสนอว่าด้วยธรรมรัฐ[1] เรียกร้องให้รัฐบาลคำนึงถึงคนยากจนที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจอย่างรุนแรง รวมทั้งเรียกร้องถึงความรับผิดชอบของรัฐบาลที่บริหารงานผิดพลาด และเรียกร้องให้รัฐสภารับร่างรัฐธรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญร่างขึ้น

หลังจากการลาออกของรัฐบาลพลเอกเชาวลิต ยงใจยุทธ และการจัดตั้งรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2540 นายธีรยุทธ บุญมี อาจารย์ประจำคณะสังคมวิทยาและมนุษวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้เปิดแถลงข่าวเมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2541 เรียกร้องให้รัฐบาลสร้างธรรมรัฐแห่งชาติ หรือ Good Governance โดยการระดมสมองผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำสถาบันหลัก และเครือข่ายสังคมมาร่วมแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจและเรียกร้องให้รัฐบาลแสดงเจตจำนงที่มุ่งมั่นว่าจะปฏิรูปสังคมและวัฒนธรรมของสังคมไทย โดยใช้สโลแกนว่า **ปี 2541 สร้างวิญญาณไทย ผลักดันจิตใจสากล**

[1] เป็นการแปลความจากคำว่า Good Governance

หลังจากนั้น ได้เกิดการระดมความคิดเห็นอย่างกว้างขวางในสังคมไทย และได้มีผู้ให้คำนิยามของธรรมาภิบาล ระบบบริหารจัดการที่ดี หรือ ธรรมรัฐ และแนวคิดจากวงการต่างๆ เพื่อนำสังคมไทยไปสู่ธรรมรัฐ ดังนี้

อานันท์ ปันยารชุน อธิบายว่า ธรรมรัฐ หรือ Good Governance หมายถึง ผลลัพธ์ของการจัดกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั้งในภาครัฐ และเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกัน ได้กระทำลงในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ โดยสาระของ Good Governance คือ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้จะได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐาน เพื่อให้มีความแน่ใจว่า รัฐบาลจะสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชน (ปาฐกถา ธรรมรัฐกับอนาคตประเทศไทย, 25 มีนาคม 2541)

ประเวศ วะสี อธิบายว่า ธรรมรัฐ ประกอบไปด้วยภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคสังคมที่มีความถูกต้องเป็นธรรม โดยรัฐและธุรกิจต้องมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบที่ถูกตรวจสอบได้และภาคสังคมเข้มแข็ง ธรรมรัฐแห่งชาติ หมายถึง การที่ประเทศมีพลังขับเคลื่อนที่ถูกต้อง เป็นธรรม โดยการถักทอทางสังคมเพื่อสร้างพลังงานทางสังคม (Social Energy) เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ ก่อให้เกิดธรรมรัฐแห่งชาติขึ้น (ประเวศ วะสี, 2541:4)

ธีรยุทธ บุญมี อธิบายว่า ธรรมรัฐ คือ กระบวนการความสัมพันธ์ (Interactive Relation) ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ โปร่งใส ยุติธรรมและตรวจสอบได้ การบริหารประเทศที่ดี ควรเป็นความร่วมมือแบบสื่อสาร 2 ทาง ระหว่างรัฐบาล ประชาธิปไตย และฝ่ายสังคม เอกชน องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานรัฐ (NGO_S) โดยเน้นการมีส่วนร่วม (Participation) ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การร่วมมือกันกำหนดนโยบาย (Shared Policy Making) และการจัดการตนเอง (Self-Management) ของภาคสังคมเพิ่มมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรมมากขึ้น (ธีรยุทธ บุญมี, 2541:17)

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ อธิบายว่า ธรรมรัฐ หมายถึง การบริหารกิจการของบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของผู้คนพลเมืองอย่างเสมอกัน มีระบบตัวแทนประชาชนที่สะท้อนความคิดของผู้คนได้อย่างเที่ยงตรง มีรัฐบาลที่ไม่ถืออำนาจ เป็นธรรม แต่ใช้อำนาจอย่างที่ประชาชนจะตรวจสอบได้ ตัวรัฐบาลเองก็มีความเอื้ออาทรต่อผู้คนไม่ดูถูกประชาชนด้วยการเอาความเท็จมาให้ และมีอารยะพอที่จะแสดงความรับผิดชอบ หากบริหารงานผิดพลาดหรือไร้ประสิทธิภาพ (จดหมายเปิดผนึกจากที่ประชุมคณาจารย์รัฐศาสตร์ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2540)

พลเอกบุญศักดิ์ กำแหงฤทธิรงค์ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ อธิบายว่า ธรรมรัฐ หมายถึง รัฐที่ดำเนินการไปด้วยธรรม ประชาชนมีสติปัญญา ทำให้สังคมเป็นปึกแผ่น มีความเป็นหนึ่งเดียว ฝ่ายที่คิดว่าเป็นศัตรูย่อมทำอะไรไม่ได้ หากคนไทยรักเมืองไทย รู้จักความเป็นไทยมากกว่านี้ จะมีพลังปัญญา มีการจัดการที่ใช้ความปรองดองสร้างสรรค์ ในที่สุดธรรมรัฐก็เกิดขึ้นได้ (อภิปราย “ธรรมรัฐกับความมั่นคงของชาติ”, เมษายน 2541)

ดร. อมรา พงศาพิชญ์ เห็นว่า Good Governance คือกลไกที่ไม่ใช่กลไกรัฐชาติ แต่เป็นกลไกที่สมาชิกของสังคมในระดับต่างๆ ช่วยกันดูแลผลประโยชน์ของกันและกัน โดยมีกฎกติกาที่ตกลงร่วมกันว่าจะเป็นกฎเกณฑ์ที่จะใช้ในการดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวม กฎกติกาขั้นต่ำมักประกอบด้วยการทำงานอย่างมีหลักการและเหตุผล ตอบสนองความต้องการของสังคม มีความชอบธรรมและรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ (Accountability) การทำงานอย่างโปร่งใสและสามารถคาดการณ์ได้ (Transparency & Predictability) การมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการรับรู้ ร่วมตัดสินใจและตรวจสอบการจัดการและบริหารงาน (Participation) การดำเนินงานที่ให้ความสำคัญกับหลักการประชาธิปไตยและความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

แนวคิดเกี่ยวกับประชาสังคม

อมรา พงศาพิชญ์ (2541) ได้ทำวิจัยร่วมกับ Johns Hopkins Institute of Public Policy เกี่ยวกับองค์กรประชาสังคม โดยเปรียบเทียบข้อมูลจาก 12 ประเทศ พบว่า ลักษณะและบทบาทขององค์กรในกลุ่มนี้ขึ้นกับปัจจัยหรือมุมมองที่สำคัญ 3 มิติ คือ

1) **ระบบกฎหมาย** (Legal System) ในสังคมที่ใช้ Civil Law เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี ฮังการี ญี่ปุ่น และไทย กฎหมายแพ่งระบุบทบาทหน้าที่ขององค์กรทางสังคมอย่างชัดเจน ในกรณีของไทย กฎหมายแพ่งพาณิชย์กำหนดบทบาทหน้าที่ของมูลนิธิและสมาคมไว้เช่นเดียวกัน แต่ในสังคมที่มีรากฐานจาก Common Law เช่น สหรัฐและอังกฤษ สถาบันและองค์กรเอกชนมีสิทธิที่จะดำเนินงานหรือทำกิจกรรมที่เกี่ยวกับสาธารณะ แต่จะมีกฎหมายย่อยกำหนดว่ากิจกรรมสาธารณะคือกิจกรรมใดบ้าง

2) **ระดับการพัฒนา** จากการเปรียบเทียบข้อมูลจาก 12 ประเทศ ชี้ให้เห็นว่า ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจสอดคล้องกับจำนวนและบทบาทขององค์กรทางสังคม การพัฒนาทางเศรษฐกิจสูง ทำให้มองเห็นความหลากหลายและความแตกต่างของกลุ่มชัดเจนขึ้นและเกิดการรวมกลุ่มทางสังคม บนพื้นฐานของความหลากหลายตามมา

3) **การรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง** ในสังคมที่มีการรวมอำนาจที่ส่วนกลางมาก องค์กรทางสังคมจะถูกควบคุมมาก ทำให้มีจำนวนและบทบาทน้อย

ทั้งนี้ สถานภาพและบทบาทขององค์กรประชาสังคมอาจอธิบายได้ 4 ทฤษฎี คือ (อมรา พงศาพิชญ์, 2541)

1) **Welfare State Theory** (Weisbrod,1995) ทฤษฎีนี้เชื่อว่า สถานภาพและบทบาทขององค์กรประชาสังคมขึ้นอยู่กับการที่รัฐสามารถให้สวัสดิการสังคมแก่ประชาชนมากน้อยเพียงใด ถ้าสังคมใดมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูง รัฐสามารถจัดสวัสดิการทางสังคมให้แก่ประชาชนได้ บทบาทขององค์กรประชาสังคมก็จะน้อย เพราะสังคมไม่มีความต้องการ

2) **Heterogeneity Theory** (James,1987) ในสังคมที่มีกลุ่มคนที่หลากหลายทางวัฒนธรรม การตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมโดยรัฐทำได้ไม่ทั่วถึง เพราะความต้องการทางสังคมโดยการจัดบริการ แต่ถ้ากลไกตลาดล้มเหลวและรัฐก็ล้มเหลว องค์กรประชาสังคมที่จัดตั้งขึ้นโดยและ/หรือเพื่อกลุ่มทางสังคมนั้นๆ จะช่วยตอบสนองความต้องการเฉพาะกลุ่มได้ดี

3) **Social Entrepreneur Theory** ถ้าความต้องการทางสังคมมีมาก และรัฐไม่สามารถตอบสนองได้ ขณะเดียวกันองค์กรประชาสังคมบางองค์กรไม่สามารถดำเนินการในลักษณะการกุศลได้ การจัดตั้งองค์กรเพื่อให้บริการโดยคิดค่าบริการราคาต่ำก็เป็นทางเลือกได้ (Fee for Service) องค์กรประชาสังคม จึงมีลักษณะกึ่งธุรกิจ กึ่งการกุศล

4) **Civil Society Theory** องค์กรประชาสังคมจะทำหน้าที่เป็นกลไกตรวจสอบ การทำงานของหน่วยต่างๆ ประชาสังคมคือ สังคมที่มีองค์ประกอบย่อยแยกต่างหากจากกลไกรัฐและกลไกธุรกิจ

Putnum (1993 : 86-91) มองประชาสังคมในลักษณะของชุมชนประชา (Civic Community) เนื่องจากเป็นการรวมกลุ่มของประชาชนที่หลากหลาย มีเครือข่ายสัมพันธ์กัน และเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับภาครัฐ ทั้งในรูปแบบเป็นทางการหรือแบบอุปถัมภ์งาน และชี้ให้เห็นว่าชุมชนประชาประกอบด้วย ความเกี่ยวดองของประชาชน (Civic Engagement) ความเท่าเทียมทางการเมือง (Political Equality) และความแข็งแกร่ง เชื่อถือและอดทนของประชาชน (Solidarity, Trust and Tolerence) ซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ ได้สานตัวเองเป็นเครือข่ายทางสังคมที่ชัดเจน Putnum จึงให้ความหมายของการบริหารจัดการท้องถิ่นว่าเป็นรูปแบบ (Pattern) ของการปฏิสัมพันธ์ของสถาบันที่มีอยู่ในสังคมท้องถิ่น ซึ่งนอกจาก

สถาบันภาครัฐคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังมีชุมชนประชา (Civic Community) ที่เป็นปัจจัยที่ชี้ให้เห็นถึงคุณภาพการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามทัศนะของ Putnum (1993) ชุมชนประชาที่เข้มแข็งประกอบด้วย เครือข่ายองค์กรทางสังคม (Civic Association) ปทัสถานการตอบแทน (Norms of Reciprocity) ความไว้วางใจทางสังคม (Social Trust) ซึ่งมีส่วนก่อให้เกิดความร่วมไม้ร่วมมืออย่างแข็งขันของคนในสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมสาธารณะอย่างต่อเนื่อง และความสัมพันธ์ของประชาชน อันเป็นความสัมพันธ์ในแนวระนาบหรือเป็นความสัมพันธ์อย่างเท่าเทียมของคนที่เข้ามาปฏิสัมพันธ์กัน จากลักษณะทั้ง 5 ประการ เป็นสิ่งที่ Putnum พบในบางเมืองในอิตาลี ซึ่งนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า ในเมืองที่มีความเป็นชุมชนประชาน้อย ประชาชนจะไม่เข้าร่วมเป็นสมาชิกหรือดำเนินกิจการขององค์กรทางสังคมและการเมืองท้องถิ่น นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ของผู้คนในเมืองดังกล่าวยังเป็นความสัมพันธ์ในแนวดิ่งที่คนยากจนต้องพึ่งพานักการเมืองท้องถิ่นแทบทุกด้าน

Grishan (Mathews, 1996) ได้ศึกษาเมืองทูเปโล ในมลรัฐมิสซิปปี้ สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นบ้านเกิดของเอลวิส เพรสลี นักร้องนามก้องโลก ก็พบลักษณะคล้ายกับที่ Putnum พบในอิตาลี คือ ในอดีต เมืองดังกล่าวได้รับการขนานนามว่าเป็นเมืองที่ยากจนที่สุดในสหรัฐอเมริกา ถึงแม้เป็นเมืองขนาดเล็ก มีประชากรประมาณ 30,000 คน ตั้งอยู่ในเขตชนบท ไม่มีแหล่งน้ำขนาดใหญ่ ไม่มีศูนย์กลางของเมืองที่ทันสมัย ไม่มีสิ่งก่อสร้างของรัฐขนาดใหญ่ หรืออาจจะกล่าวได้ว่า ไม่มีจุดเด่นใดๆ ทั้งสิ้น และที่สำคัญเป็นชุมชนที่ขาดความเป็นประชาสังคม แต่ในปัจจุบันรายได้ต่อหัวของประชากรในเมืองนี้สูงพอๆ กับเมืองที่เจริญแล้ว ประชากรส่วนใหญ่ของเมืองมีความสำนึกของความเป็นชุมชนสูง และมีเจตจำนงค์แน่วแน่ที่จะเข้าร่วมรับผิดชอบในกิจการของชุมชน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ประชาชนส่วนใหญ่รู้สึกเป็นเจ้าของเมือง มีการจัดตั้งองค์กรและเครือข่ายองค์กรทางสังคมที่หลากหลาย ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดและวางแนวทางแก้ไขปัญหาของชุมชน อย่างไรก็ตาม เมืองทูเปโล ยังไม่ใช่ชุมชนประชาที่สมบูรณ์แบบ เพราะนักการเมืองท้องถิ่น หรือผู้มีชื่อเสียงบางคนยังไม่ยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการสาธารณะ และเชื่อว่าการตัดสินใจในกิจการสาธารณะ ควรเป็นหน้าที่ของกลุ่มผู้นำ แต่โดยภาพรวมแล้ว เมืองทูเปโลเป็นเมืองที่ประชาสังคมมีความเข้มแข็งและมีการสืบทอดต่อเนื่องจากรุ่นหนึ่งสู่อีกรุ่นหนึ่ง

Larry Diamond (2537:34) ได้ชี้ให้เห็นว่าประชาสังคม คือ ชีวิตสังคม (Social Life) ซึ่งมีด้วยกัน 5 กลุ่ม คือ องค์การอาสาสมัคร สื่อมวลชนอิสระ (จากรัฐ) ขุมปัญญา (Think Tanks) การแสดงออกทางวัฒนธรรมที่เป็นรูปแบบต่างๆ และมูลนิธิเอกชน ซึ่งชีวิตสังคมเหล่านี้เป็นเวทีแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นเอง เป็นเอกเทศจากรัฐและนอกเวทีทางการเมือง มีการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูล และความคิดสร้างเอกลักษณ์และความเชื่อร่วมกัน รวมทั้งมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน

Alfred Stetin (1988) มองเห็นว่าประชาสังคมแตกต่างจากสังคมการเมืองในแง่ที่ว่า ประชาสังคมจะมีปฏิสัมพันธ์กับรัฐแต่จะไม่แสวงหาอำนาจ แต่สังคมการเมืองไม่ใช่ส่วนหนึ่งของรัฐ แต่หมายถึงสถาบันต่างๆ เช่น พรรคการเมือง สภานิติบัญญัติ และการเลือกตั้ง โดยผู้กระทำ (Actor) จะแข่งขันเพื่อแสวงหาอำนาจทางการเมือง จากการที่นักรัฐศาสตร์ได้กำหนดให้ประชาสังคมเป็นกลุ่มที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับรัฐทางการเมือง ทั้งการใช้อิทธิพลกดดันรัฐให้ออกกฎหมายตามที่ต้องการ หรือต่อต้านอำนาจรัฐ ประชาสังคมจึงมักจะประกอบไปด้วยสมาคม ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยมีการรวมกลุ่มกันไม่ใหญ่มากนัก เช่น โบสถ์ สหภาพ แรงงาน กลุ่มเยาวชนและสตรี สมาคมอาชีพและธุรกิจ รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน

ในทางรัฐศาสตร์ ประชาสังคมจะหมายถึง อาณาบริเวณที่อยู่นอกภาครัฐ ประกอบด้วยภาคที่รวมกลุ่มเป็นองค์กรและไม่เป็นองค์กร ทั้งในแง่ของการเสริมการให้บริการสาธารณะ ได้แก่ การจัดสรรที่อยู่ การเดินทาง การจ้างงาน

และการค้าที่ไม่อยู่ในความดูแลของหน่วยงานของรัฐ (Halfani and Rodrigue, 1995:102) นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มที่มีโครงการและเครือข่ายช่วยเหลือคนยากจน (Moser and Peake, 1987)

การขยายตัวของประชาสังคมส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการที่รัฐให้บริการสาธารณะได้น้อยลง อย่างที่ MaCarney กล่าวถึง (1996b:11) ว่า

> "เพื่อเป็นการทดแทนที่รัฐสามารถแก้ปัญหาของท้องถิ่นได้น้อยลงหรือไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาของท้องถิ่นองค์กรต่างๆ ประชาสังคมจะช่วยเสริม โดยก่อตั้งขึ้นเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการที่ท้องถิ่น ไม่ได้รับจากรัฐ ในปัจจุบันมีองค์กรต่างๆ ที่กระจัดกระจายอยู่ในชุมชน ทั้งสมาคมอาชีพ สมาคมออมทรัพย์และเครดิต คณะกรรมการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ คณะกรรมการป้องกันความปลอดภัย สมาคมสตรี และหน่วยงานวิจัยหรือให้คำปรึกษาด้านการบริหารที่เป็นอิสระ"

Divid Mathews (1996) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของการบริหารจัดการท้องถิ่นไว้ว่า ท้องถิ่นใดจะมีสภาพเป็นประชาสังคมหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ 6 ประการ คือ

1) โครงสร้างพื้นฐานสาธารณะและช่องทางการสื่อสาร ความเป็นประชาสังคม ต้องการการพบปะและพื้นที่ที่จะทำงาน รวมไปถึงต้องการช่องทางหรือเครือข่ายการสื่อสารชุมชนที่มีความเป็นประชาสังคมสูง ต้องการสถานที่ที่ผู้คนสามารถพูดถึงปัญหาร่วมของชุมชน ไม่ว่าจะเป็นการพูดคุยที่เป็นทางการ เช่น เวที หรือการประชุมของเมือง และการพบปะพูดคุยที่ไม่เป็นทางการ เช่น การสนทนาตั้งแต่สองคนไปจนถึงเป็นกลุ่มขนาดใหญ่ สถานที่ดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการก่อกำเนิดเจตจำนงค์ทางการเมือง การแก้ไขปัญหาสาธารณะ และที่สำคัญที่สุดคือ เป็นที่ที่สร้างความเป็น "พลเมือง" ให้กับประชาชน ดังนั้น ในการตรวจสอบความเป็นประชาสังคม จึงจำเป็นต้องตรวจสอบจากการมีพื้นที่สาธารณะ (Public Space) มากน้อยเพียงใด ซึ่งก็คือโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ (Civic Infrastructure) ของชุมชนนี้เอง ซึ่งมีด้วยกันหลายระดับ ตั้งแต่การพบปะของผู้คนเป็นครั้งคราว (Ad Hoc Association) การรวมกลุ่มที่เน้นการทำงานร่วมกันด้านใดด้านหนึ่ง และในระดับสูงสุดคือ Umbrella Organization การพบปะพูดคุย สังสรรค์ หรือประชุมอย่างต่อเนื่องของกลุ่มหรือองค์กร จึงเป็นช่องทางการสื่อสารที่สำคัญ โครงสร้างพื้นฐานสาธารณะจะอิงอยู่กับระบบสังคมที่ไม่เป็นทางการ เช่น งานเทศกาล งานปาร์ตี้ หรือการประชุมของกลุ่ม ชมรม ซึ่งถือเป็นเหตุการณ์ทางสังคม (Social Events) ที่เชื่อมโยงคนที่เกี่ยวข้องกับชุมชนเข้าด้วยกัน นอกจากนี้ การพบปะสมาคมจะอยู่บนความซื่อสัตย์ ไม่เอารัดเอาเปรียบ และเชื่อถือซึ่งกันและกัน โดยผู้คนที่พบปะ สังสรรค์กันนั้น อาจเป็นไปทั้งคนที่อยู่ในชุมชนหรือคนภายนอกชุมชนที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะในชุมชนนั้น

2) กระบวนการเรียนรู้และการตัดสินใจร่วมกันระหว่างคนในชุมชน ในชุมชนที่เข้มแข็งนอกจากจำเป็นต้องมีโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะแล้ว คนในชุมชนจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ การแลกเปลี่ยนความรู้ความเข้าใจและการตัดสินใจร่วมกันภายใต้วาทกรรม (Discourse) ที่ละเอียดอ่อน การตัดสินใจในเรื่องส่วนรวมจำเป็นต้องดำเนินไปด้วยความจงใจที่จะมีปฏิสัมพันธ์กัน ไม่ใช่เกิดจากการเพิกเฉยของคนในสังคม มีกระบวนการตัดสินใจที่เริ่มในเวลาที่เหมาะสมและดำเนินไปโดยไม่รีบร้อนและไม่มีการบังคับ ผู้นำชุมชนจะต้องให้เวลาคนในชุมชนขบคิดปัญหาก่อนการตัดสินใจ มีการสื่อสารแบบสองทางเพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดและข้อมูลตลอดเวลา และการสื่อสารที่มีไม่ใช่เพียงเพื่อหาเหตุผลมาสนับสนุนการตัดสินใจหรือหาคำตอบต่อปัญหาที่ผู้นำเสนอ และที่สำคัญ การตัดสินใจในกิจการสาธารณะจะต้องดำเนินการหลังกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน ซึ่งหมายถึงผ่านการแลกเปลี่ยนความรู้ความเข้าใจในเรื่องสิ่งที่มีคุณค่า หรือผลประโยชน์ร่วมกันของชุมชน รวมทั้งสร้างจิตสำนึกให้คนในชุมชนเกิดความรู้สึกเป็น "เจ้าของ" ชุมชนแล้ว โดยปกติผู้นำ

ชุมชนมักจะใช้เวลานับเดือนในการศึกษาเรียนรู้และตัดสินใจปัญหา แต่การเรียนรู้และตัดสินใจในปัญหาดังกล่าวมักจะกระทำโดยลำพัง ไม่เปิดโอกาสให้คนในชุมชนเข้ามาร่วมเรียนรู้และสื่อสารรณรงค์ให้คนในชุมชนยอมรับข้อเสนอของตน ซึ่งเป็นกระบวนการบังคับให้ประชาชนตัดสินใจ ผลที่ได้คือ การต่อต้าน ตั้งข้อสงสัยและให้การสนับสนุนน้อย ดังนั้น การตรวจสอบกระบวนการเรียนรู้และการตัดสินใจของชุมชน จึงเป็นตัวชี้วัดความเป็นประชาสังคมอีกประการหนึ่ง

3) ภาวะผู้นำและผู้นำชุมชน ภาวะผู้นำในประชาคมที่เข้มแข็ง จะประกอบด้วย ผู้นำที่หลากหลาย โดยแต่ละคนสามารถริเริ่มจัดทำในสิ่งที่สร้างสรรค์ และเปิดโอกาสให้ผู้คนในชุมชนเข้ามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ และไม่ผูกขาดการเป็นเจ้าของปัญหาหรือเจ้าของชุมชน ในชุมชนแต่ละคนจะมีความเป็นผู้นำชุมชน ที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มองปัญหาชุมชนอย่างรอบด้าน แก้ปัญหาของชุมชุนเพื่อกระตุ้นให้เกิดปัญญาใหม่ๆ ในชุมชน และไม่ยอมจำนนต่อการแก้ไขปัญหาอย่างง่ายๆ เพื่อสร้างความเจริญให้กับชุมชน

4) ระบบความคิดเกี่ยวกับการพึ่งตนเอง และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาของชุมชนของตน ระบบความคิดของคนในประชาคมที่เข้มแข็งจะต้องเป็นระบบความคิดของการพึ่งตนเอง และร่วมของประชาชนมีหลักการทำงานเพื่อส่วนรวม มีจิตสำนึกที่ถือว่ามนุษย์ทุกคนมีความสำคัญที่จะเข้ามาร่วมแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ โดยใช้ทรัพยากรที่ชุมชนมีอย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์ในรูปของทีมงานบนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นสามารถแก้ไขปัญหาของชุมชน รวมทั้งรับผิดชอบต่อเรื่องทุกๆ เรื่องที่เกิดขึ้นกับชุมชน หรือเกิดจากการตัดสินใจร่วมกัน นอกจากนี้ยังยึดแนวความคิดที่มองเรื่องของการพัฒนาสู่สิ่งที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ด้วยการเรียนรู้บทเรียนจากชุมชนอื่นๆ แล้วนำมาปรับเปลี่ยนจนกลายเป็นสิ่งที่สร้างสรรค์ขึ้นเองในชุมชน

5) ความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนกับสถาบันของรัฐและองค์กรต่างๆ ในประชาคมที่เข้มแข็ง คนในชุมชนมักจะไม่พึ่งพาสถาบันของรัฐ หรือองค์กรอื่นๆ มากนัก แม้ว่าสถาบันหรือองค์กรดังกล่าวจะดีและมีประสิทธิภาพ เพราะการพึ่งพาสถาบันของรัฐฝ่ายเดียวจะส่งผลให้สถาบันหรือองค์กรที่ว่านั้น มีภาระรับผิดชอบชุมชนมากมาย จนไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้ทั้งหมด และนำมาซึ่งความไร้ประสิทธิภาพของสถาบันของรัฐหรือองค์กรนั้นๆ ในที่สุด ส่วนภายในชุมชนเอง ความสัมพันธ์ที่มีไม่ใช่เพื่อประโยชน์ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่จะเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อกัน อย่างไรก็ตาม การไม่พึ่งพาไม่ได้หมายถึง ตัดขาดไม่ยุ่งเกี่ยว แต่การไม่พึ่งพาในที่นี้หมายถึง การไม่หวังประโยชน์จากสถาบันของรัฐฝ่ายเดียว มีการสนับสนุนและช่วยเหลือซึ่งกัน จนถักทอสายสัมพันธ์นี้เป็นเครือข่ายความร่วมมือซึ่งกันและกัน

6) ความสามัคคีและความร่วมมือกันในชุมชน ในประชาคมที่เข้มแข็ง ทุกคนจะตระหนักถึงพลังความสามัคคีที่แต่ละคนจะมาร่วมกันแก้ไขปัญหา หรือมีส่วนร่วมตัดสินใจงานสาธารณะของชุมชนว่าเป็นพลังที่ก่อให้เกิดการพัฒนาไปสู่สิ่งที่ดีได้ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของการแก้ไขปัญหาของชุมชนนี้เองจะเป็นปัจจัยกระตุ้นให้เกิดสำนึกความเป็นชุมชนและเป็นปัจจัยส่งเสริมให้ประชาชนอยากทำงานร่วมกันในอนาคต ยิ่งกว่านั้น ประสบการณ์การทำงานร่วมกันจะทำให้เป็นบทเรียนที่จะทำให้คนมีส่วนร่วมและร่วมมือกันอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ ประชาสังคมในการบริหารจัดการ จะเป็นพลังสังคมที่เกิดขึ้นควบคู่กับอำนาจรัฐและทำหน้าที่ในการจรรโลงประชาธิปไตย และสร้างพลังภาครัฐให้มีคุณภาพในการปฏิบัติงาน ไม่ใช่ต่อต้าน และทำเพื่อผลประโยชน์ของส่วนร่วมและของสังคม ดังที่ Larry Diamond (2537:34) กล่าวไว้ว่า “ประชาสังคม จำต้องให้ความสนใจกับการเสริมสร้างความแข็งแรงให้แก่รัฐในทางที่จะเป็นคุณแก่ประชาธิปไตย กล่าวคือ ทำอย่างไรจะมีระบบราชการที่มีความเป็นวิชาชีพมากขึ้น (More Professional Bureaucracy) จะปฏิรูประบบราชการอย่างไรให้มีคนที่ดีขึ้นอยู่ในนั้น ให้ตอบสนองต่อกฎเกณฑ์มากขึ้น และมีมาตรการต่างๆ ที่จะลดคอรัปชั่น และจะเพิ่มประสิทธิภาพทางเทคนิคของรัฐในการวางแผนเศรษฐกิจและการพัฒนาได้อย่างไร” อย่างไรก็ตาม ประชาสังคมอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาธิปไตยได้ เนื่องจาก

ความหลงใหลในประชาสังคมจนเกินไป (Over Romanticize) โดยคิดว่า ประชาสังคมได้แก่ทุกส่วน แล้วส่งเสริมกันทั่วไป โดยไม่ปลูกฝังค่านิยมของความเคารพนับถือ และเกรงใจกัน (Mutual Respect) ด้วย ซึ่งจะก่อให้เกิดความขัดแย้งกับสถาบันของสังคม เช่น ศาสนากับประชาสังคม ที่มีการเรียกร้องที่มากเกินไป มีการแบ่งชนชั้น และรักษาสถานภาพของตนไว้ โดยไม่เกื้อกูลกัน และเกิดขัดแย้งกับสถาบันหลักทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง ซึ่งจะนำไปสู่ความพ่ายแพ้ของประชาสังคมได้

ความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาล การกระจายอำนาจ และบทบาทของประชาสังคม

นายแพทย์ประเวศ วะสี มีทัศนะว่า ธรรมะหมายถึง ความถูกต้อง รัฐหมายถึง ทุกส่วนของประเทศ ทุกส่วนของสังคม ดังนั้น ธรรมรัฐกับการปฏิรูปสังคมจึงเป็นสิ่งที่เกี่ยวเนื่องกัน รัฐกับสังคมเป็น Part and Whole สิ่งที่จะเชื่อมรัฐกับสังคมเข้าด้วยกันก็คือ จิตสำนึก ฐานคิดที่จะขาดไม่ได้ของธรรมรัฐ (ธรรมาภิบาล) ก็คือ การที่ต้องส่งเสริมให้สังคมและประชาชนมีจิตสำนึกถึงความเท่าเทียม ความยุติธรรม ความถูกต้อง เป็นธรรม ดังนั้น การสร้างธรรมรัฐให้เกิดมีขึ้นในสังคม ในทางปฏิบัติจะต้องทำการปฏิรูปสังคม 7 ด้าน ได้แก่ การปฏิรูประบบคุณค่าและจิตสำนึก การปฏิรูปภาคประชาสังคม การปฏิรูประบบธุรกิจ ระบบการเงิน การปฏิรูประบบรัฐ การปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปสื่อ การปฏิรูปกฎหมาย โดยเห็นความสำคัญและให้บทบาทกับนักวิชาการ นักธุรกิจ นักพัฒนา ผู้นำชุมชน ข้าราชการ คนเก่าคนแก่ของจังหวัด คนที่มีบารมี มาทำประโยชน์ต่อจังหวัดของเขา ก่อให้เกิดพลังในการพัฒนามากขึ้น โดยสร้างเวทีแห่งความร่วมมือขึ้นมาและสร้างปัญญาและความรักขึ้น เป็นอำนาจที่แท้จริงในการสร้างความเจริญให้แก่สังคม นอกจากนี้กระบวนการประชาสังคม หรือกระบวนการชุมชน ยังสามารถเชื่อมโยงให้เกิดความร่วมมือในระดับชาติ หรือข้ามประเทศได้ โดยผ่านเครื่องมือการสื่อสารทันสมัย ก่อให้เกิดชุมชนทางคอมพิวเตอร์ หรืออินเตอร์เนท ที่มนุษย์สามารถติดต่อ และเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร สามารถเรียนรู้เรื่องเดียวกันและพร้อมกันได้ ที่เรียกว่า มหาบูรณาการ นพ.ประเวศ เห็นว่า สำหรับการเคลื่อนไหวในภาคประชาสังคมนี้ ควรกำหนดระยะเวลาหวังผลกระบวนการประมาณ 5-10 ปี

อเนก เหล่าธรรมทัศน์ เห็นว่าการไปสู่ธรรมรัฐนั้น รัฐจะต้องลดบทบาทหน้าที่ลง เปลี่ยนหน้าที่ และยังต้องเป็นรัฐที่ต้องกระจายอำนาจให้กับการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ต้องใช้การปกครองท้องถิ่นกับประชาสังคมท้องถิ่น ร่วมกันทำงานมากขึ้น ซึ่งอาจสรุปได้ว่า (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2541 อ้างในพิทยา ว่องกุล, 2541 : 209-213)

- รัฐต้องลดบทบาท ลดขนาด เปลี่ยนบทบาท เพื่อให้รัฐเล็กลง ทำหน้าที่ให้น้อยลง เปลี่ยนหน้าที่ด้วย แทนที่จะทำเอง ต้องเปลี่ยนไปเป็นส่งเสริม กระตุ้น ค้ำจุน ส่งเสริม เป็น Partner และเป็นภาคที่ต้องให้ประชาสังคมเติบใหญ่ขึ้นมาทำงานของส่วนรวมให้มากขึ้น งานของส่วนรวมต่อไปนี้ต้องทำโดยคนสามฝ่ายด้วยกัน คือ รัฐ ภาคสังคม และภาคเอกชน ถ้าทำแบบเก่า เพิ่มขนาดรัฐบาลเข้าไปอีก เพิ่มหน่วยงานเข้าไปอีก นั่นไม่ใช่ธรรมรัฐ การไปสู่ธรรมรัฐจึงหมายถึงการเอาประชาสังคมเข้ามาเกี่ยวข้อง เรื่องสังคม และส่วนรวมให้มาก

- รัฐที่ยังทำหน้าที่อยู่ ต้องพยายามโอนอำนาจหน้าที่ต่างๆ ไปให้กับรัฐในระดับท้องถิ่นให้มากขึ้น หมายความว่า รัฐที่จะมีบทบาทในอนาคต ต้องเป็นรัฐท้องถิ่นมากขึ้น ทำอย่างไรให้การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจ มีบทบาทมากขึ้น และการปกครองท้องถิ่นนี้ ก็ไม่ได้หมายความถึงรัฐแต่อย่างเดียว ต้องเป็นประชาสังคมท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นต้องไม่ให้คำจำกัดความแค่เป็น Local State ต้องเป็น Local State + Local Civil Society

- ธรรมรัฐ ต้องหมายถึง การบริหารที่ใช้พื้นที่เป็นหลัก ใช้พื้นที่ ใช้ชุมชนเป็นหลัก การบริหารแบบของไทยใช้กรมเป็นหลัก การใช้กรมเป็นหลักก็หมายความว่า พื้นที่ต่างๆ ไม่มีบูรณาการ เช่น พวกป่าไม้ ก็เห็นทั้งจังหวัดเป็นเรื่อง

ป่าไม้หมด พวกสาธารณสุขก็เห็นทั้งจังหวัดเป็นผู้ป่วยหมด พวกครูก็เห็นทั้งจังหวัดเป็นนักเรียนหมด ควรต้องมีบูรณาการในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะในระดับจังหวัด และระดับอำเภอ

- ธรรมรัฐ ต้องเป็นการสร้าง Self Government คือ ต้องทำให้รัฐบาลไม่เป็นแค่ Representative Democracy แล้วก็ไม่ใช่ Direct Democracy อย่างเดียวด้วย ถ้าไปเพิ่ม Direct Democracy แต่ไม่ทำให้รู้สึกว่าเป็น Our Own Government/Our Self Government ที่เราจะต้องเข้าไปแบกรับ เข้าไปรับผิดชอบ เข้าไปช่วย มันก็ไม่ใช่ธรรมรัฐ

เพราะฉะนั้น รูปแบบของรัฐบาลต้องเปิดให้มีคณะกรรมการต่างๆ ในกิจการต่างๆ มีการตั้งเป็นคณะกรรมการ แล้วคณะกรรมการเหล่านี้มีข้าราชการกับนักการเมืองส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งต้องเป็นประชาชนผู้ทรงคุณวุฒิ และก็ประชาชนที่เป็นกลุ่มต่างๆ เข้าไปอยู่ในนั้น เพื่อวางนโยบาย เสร็จแล้วข้าราชการกับนักการเมืองเอาไปปฏิบัติ กล่าวโดยสรุปว่า **ธรรมรัฐต้องเป็นการปกครองของประชาสังคม** ธรรมรัฐไม่ต้องการเพียง Good Government จริงๆ แล้วธรรมรัฐต้องการ Self Government ที่เป็น Less Government ด้วย แต่เป็น Government ที่มุ่งแสวงหา เพื่อให้ประชาสังคมมาทำงานแทนตัวเองให้มากขึ้น แล้วก็เป็นรัฐบาลที่มุ่งให้ท้องถิ่นทำงานให้มากขึ้น มีบทบาทให้มากขึ้น

ธีรยุทธ บุญมี เห็นว่า ธรรมรัฐเป็นการเปลี่ยนแปลงปรัชญาของประเทศ ในการที่จะสร้างความรู้สึกว่าคนไทยทุกคนเป็นเจ้าของประเทศร่วมกัน เป็นหุ้นส่วนกันที่จะบริหารประเทศ เป็นการปรับเปลี่ยนระบบคิดทางการเมือง ที่ยกระดับจากประชาธิปไตยแบบตัวแทน เป็นการผสมผสานประชาธิปไตยแบบตัวแทนเข้ากับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม นั่นคือ การเน้นให้มีทั้งการเลือกตั้งและเน้นให้มีธรรมรัฐ เป็นการเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจัดการของการปกครองประเทศ ให้เน้นการกระจายอำนาจ เน้นการกระจายศูนย์ เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มาก ถัดมาเป็นการเปลี่ยนแปลงเป้าหมาย วิธีการ ทัศนคติของการบริหารการจัดการต่างๆ ของประเทศมาเน้นผู้บริโภค เน้นความเป็นพลเมือง เน้นชุมชน เน้นผลงาน มากกว่าเน้นผู้ผลิต ฝ่ายขององค์กร ฝ่ายของผู้มีอำนาจ (ธีรยุทธ บุญมี, 2541 อ้างในพิทยา ว่องกุล, 2541 : 62-63) ธรรมรัฐจะเกิดขึ้นได้ ต้องมีเงื่อนไขสำคัญ คือ ต้องมีบุคลากรที่เป็นตัวกระตุ้น ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายต่างๆ อย่างพอเพียง อย่างน้อยต่อเนื่อง 5-10 ปี หรือตลอดชีวิต โดยมีหัวใจหลักของธรรมรัฐก็คือ การทำให้สังคมเข้มแข็ง การเคลื่อนไหวของธรรมรัฐต้องเป็นรูปแบบแห่งการระดมปัญญา (Think Tank) มากกว่าเป็นรูปแบบแห่งอำนาจ ระดมปัญญาเพื่อเพิ่มความร่วมมือ เพื่อตรวจสอบผลักดัน และเพื่อหา Common Will ไว้ใช้เป็นเป้าหมายของท้องถิ่น ดำเนินการผ่านยุทธศาสตร์ 3 ด้าน คือ ยุทธศาสตร์การเพิ่มทุนทางการเมือง ยุทธศาสตร์การเพิ่มทุนทางสังคม ยุทธศาสตร์การเพิ่มทุนทางค่านิยม วัฒนธรรม

ในการดำเนินยุทธศาสตร์ทั้ง 3 ประการที่กล่าวมา ในทางปฏิบัติก็คือ การยกระดับความสัมพันธ์ความร่วมมือของส่วนต่างๆ ในสังคมอันได้แก่ ภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน สถาบันสำคัญๆ ของประเทศ ระดับต่างๆ ของประเทศ คือ ชุมชน ประชาคม ภูมิภาคและระดับชาติ ให้มามีลักษณะเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยอาจอยู่ในรูปแบบของการประชุมดับชาติเพื่อธรรมรัฐแห่งชาติ (National Convention for Good Governance of Thailand) โดยมีภารกิจหลัก 10 ประการที่ต้องทำ คือ ความร่วมมือระหว่างฝ่ายสถาบันระดับต่างๆ สรุปบทเรียนที่ผิดพลาดที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ผลักดันให้การบริหาร การปกครองของประเทศไทยมีความโปร่งใส ยุติธรรม ตรวจสอบได้ และมีประสิทธิภาพ ต้องทำให้ประชาชนเข้าใจว่า การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจนี้เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม จึงเป็นเรื่องระยะยาว สร้างองค์ความรู้เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การฟื้นฟูชาติในระยะยาวอย่างเป็นระบบรอบด้านในทุกๆ มิติ สถาบันต่างๆ ที่เข้าร่วมจะแสดงบทบาทสร้างสรรค์ต่อสังคมด้วยการแสดงพันธะประชาคมต่อสาธารณชน (Public Commitment) ว่าตนเองจะมีส่วนช่วยแก้ไขวิกฤติอย่างไร กำหนดแนวทางที่ถูกต้องในการแก้ไขปัญหา นั่นคือ การพึ่งตนเอง และการปฏิรูปตัวเอง ร่วมกันกำหนดเป้าหมายชาติ (National Goal) ร่วมกันกำหนดเป้าหมายรูปธรรม เพื่อบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้า

ต่างๆ สร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนและชุมชนด้วยการแปรบทบัญญัติให้เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอย่างจริงจัง รวมทั้งการสร้างองค์กรเอกชนให้มีส่วนในการกระตุ้นการใช้สิทธิของประชาชนในด้านต่างๆ

เสน่ห์ จามริก เห็นว่า Good Governance หรือระบบการปกครองที่ดีนั้น มีความหมายถึง ระบบการปกครองที่อำนาจรัฐสะท้อนและสนองตอบต่อปัญหาความต้องการของคนส่วนใหญ่ ซึ่งจะเห็นว่ามีตัวละครในด้านหนึ่ง คือ อำนาจรัฐ และอีกด้านหนึ่งคือ คนส่วนใหญ่ของประเทศ การที่จะทำให้เกิดระบบการปกครองที่อำนาจรัฐต้องสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ต้องมีตัวเชื่อม ซึ่งเสน่ห์ จามริก ชี้ว่า ตัวเชื่อมในที่นี้ก็คือ ประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ถ้าไม่มีตัวเชื่อมสองตัวนี้ Good Governance ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ การสร้าง Good Governance ในทางปฏิบัตินั้น เสน่ห์ จามริก ได้เสนอหลักคิดว่าด้วยการสร้างฐานชุมชนเพื่อการพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน โดยมองว่าสิ่งที่ต้องการให้เกิด Good Governance ที่แท้จริง ไม่ใช่เฉพาะเรื่องสิทธิทางการเมืองซึ่งเป็นเรื่องผิวเผิน แต่ต้องเป็นการพัฒนาในลักษณะเพิ่มพลังทางเศรษฐกิจ และวัฒนธรรมให้กับกลุ่มชนที่ด้อยโอกาสอยู่ในขณะนี้ โดยเฉพาะกลุ่มกรรมกร กลุ่มเกษตรกร ซึ่งประกอบกันเป็นชนส่วนใหญ่ของประเทศ การพัฒนาสังคมที่ยั่งยืนที่จะนำไปสู่ Good Governance นั้นจึงต้องประกอบไปด้วยฐานคิด ที่สำคัญ 4 ฐาน คือ ฐานเศรษฐกิจ ฐานชุมชน ฐานปัญญา และฐานสภาพแวดล้อม ซึ่งล้วนปฏิสัมพันธ์และเกื้อกูลกัน หากการพัฒนาทั้ง 4 ฐานนี้เติบโตขึ้นได้ ผลย่อมกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง และระบบนิเวศตามไปด้วย และหากสังคมไทยสามารถสร้างฐานคิดนี้ขึ้นจริง แนวคิดในการแก้ไขปัญหาจะเกิดขึ้นบนสภาพความเป็นจริงของประชาชนส่วนใหญ่ เราจะรู้จักใช้ปัจจัยที่เป็นคุณประโยชน์ของตนเอง และมีฐานความคิดที่เป็นอิสระทางปัญญา

กล่าวโดยสรุป ระบบการบริหารจัดการที่ดี การกระจายอำนาจ และบทบาทขององค์กรประชาสังคมมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด สังคมที่มีความหลากหลาย ความซับซ้อน และองค์กรประชาสังคมควรเป็นตัวจักรช่วยสร้างพลวัตรให้เกิดการขับเคลื่อน เพื่อนำสังคมไปสู่ภาวะที่ดีกว่าเดิม จากบทเรียนของประเทศต่างๆ พบว่า การที่มีนโยบายในระดับชาติที่สนับสนุนการดำเนินงานของประชาสังคม (Civil Society) จะช่วยสนับสนุนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นและประชาสังคมในท้องถิ่นนั้น และพบว่า ถ้าองค์กรท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการช่วยเหลือตัวเอง จะปฏิรูประบบการบริหารจัดการและเสนอกลไกทางสถาบันต่างๆ เพื่อสนับสนุนบทบาทของประชาสังคม วิธีการที่สำคัญคือ การให้โอกาสประชาชนได้พัฒนาความสามารถ และทักษะของตนเอง เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมในองค์กรประชาสังคม โดยจะจัดให้มีระบบการศึกษาที่ดี มีระบบการสื่อสารที่เปิดเผยและเป็นอิสระ ซึ่งกลไกดังกล่าวจะทำให้ประชาชนมีความตระหนัก (Awareness) และทักษะ (Organization Skill) ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาผ่านองค์กรประชาสังคมในท้องถิ่น ระบบการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการสนับสนุนการทำงานของประชาสังคม ถ้ารัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากขึ้น จะทำให้ท้องถิ่นจะมีความแข็งแรงมากขึ้น และมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนบทบาทของประชาสังคม ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวจะนำสังคมไปสู่ระบบพหุสังคม (Pluralism) ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการสร้างประชาธิปไตย (UNDP,1999)

กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษาวิเคราะห์ระบบการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมา ให้ความสำคัญกับรูปแบบและระบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ถือเสมือนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่ในสูญญากาศที่ไม่ต้องเกี่ยวข้องกับสังคม สำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นภายใต้บริบทที่เปลี่ยนแปลง คณะผู้วิจัยจึงจะศึกษาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยแบบองค์รวม (Holistic) ที่ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยหนึ่ง (Organ) ของสังคม ที่มีทั้งสภาพแวดล้อมภายในและการปฏิสัมพันธ์กับสภาพ

แวดล้อมภายนอก และเนื่องจากระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนผ่าน (Transition Period) เข้าสู่บริบทใหม่ของสังคมโลกและสังคมไทย ซึ่งปัจจัยดังกล่าวได้ส่งผลกระทบกับระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย ทั้งใน โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่น รวมทั้งกลไกภายใน ทั้งในด้านการบริหารงานบุคลากร ระบบการเงินการคลัง กฎหมายและระเบียบต่างๆ เป็นต้น ผู้วิจัยจึงใช้แนวคิดในเรื่อง การบริหารจัดการ (Governance) เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา โดยเน้นการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี ซึ่งมีความหมายครอบคลุมทั้งการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น และการกระจายอำนาจให้กับประชาสังคม (Civil Society) แผนภาพที่ 1 แสดงถึงภาพรวมของแนวความคิดข้างต้น และเพื่อให้การศึกษาเบื้องต้นเรื่องระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยในครั้งนี้ มีความครอบคลุม และได้เห็นถึงพัฒนาการระบบบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย คณะผู้วิจัยจึงแบ่ง ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยออกเป็น 3 ช่วงเวลา คือ

1. ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย ในช่วง พ.ศ. 2476-2540 (ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540)

2. ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย ในช่วงตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3. ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยในอนาคต ซึ่งเป็นการวิเคราะห์จากการสำรวจแนวคิดการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) และความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการพัฒนาการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย รวมทั้งแนวโน้มและบทเรียนของประเทศต่างๆ ที่ยกมาเป็นกรณีศึกษา

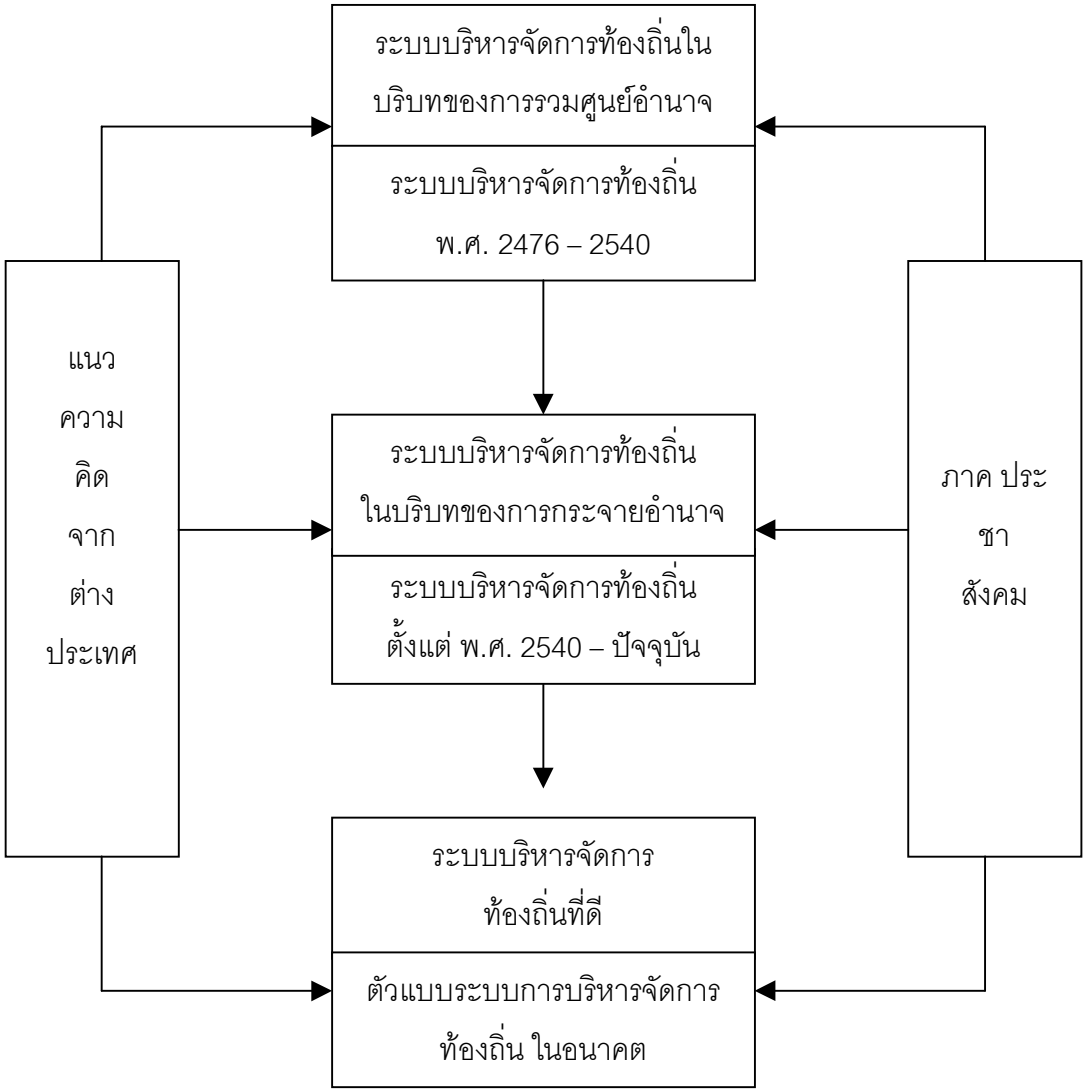
การนำเสนอผลการศึกษา

ในการนำเสนอผลการศึกษา คณะผู้วิจัยจะแบ่งการนำเสนผลการศึกษา ออกเป็น 6 ส่วน ดังนี้คือ

ส่วนที่ 1 เป็นการนำเสนอข้อกำหนดโครงการศึกษาเบื้องต้นระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น (Local Governance) แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และกรอบแนวคิดการศึกษาในการศึกษาในครั้งนี้ ซึ่งจะนำเสนอในบทที่ 1 และบทที่ 2 ตามลำดับ

ส่วนที่ 2 เป็นการนำเสนอวิวัฒนาการของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย โดยจะแบ่งออกเป็น 2 ช่วงเวลา ที่มีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยทั้งในด้านโครงสร้างความสัมพันธระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่น และกลไกภายใน โดยแบ่งออกเป็นระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นในช่วง พ.ศ. 2476 - 2540 (ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540) (บทที่ 3) และระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (บทที่ 4)

ส่วนที่ 3 เป็นการนำเสนอความเคลื่อนไหวภายในประเทศที่มีผลกระทบกับระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น ประกอบด้วยความพยายามของภาครัฐในการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดี ทั้งในประเด็นการปฏิรูปภาครัฐ การสร้างกลไกในการแก้ไขปัญหาคอรัปชั่น การปรับทิศทางการพัฒนาประเทศที่สนับสนุนการเสริมสร้างความเข็มแข็งให้กับภาคประชาสังคมและการสนับสนุนให้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาประเทศ (บทที่ 5) รวมทั้งกระบวนการและความเคลื่อนไหวในกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น (บทที่ 6) และการเสริมสร้างขีดความสามารถให้กับท้องถิ่นภายใต้แผนและโครงการต่างๆ (บทที่ 7)



แผนภาพที่ 1 - กรอบแนวความคิดในการศึกษาวิจัยการบริหารจัดการท้องถิ่น

ส่วนที่ 4 เป็นการนำเสนอแนวคิด และข้อค้นพบจาการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น ภายในประเทศไทย ภายใต้กรอบแนวคิดในเรื่องการบริหารจัดการ (Governance) ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น (Local Governance) การพัฒนาภาคประชาสังคม (Civil Society) รวมทั้งการนำเสนอตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยที่มีระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (บทที่ 8) นอกจากนั้น จะนำเสนอความเคลื่อนไหวและบทเรียนการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของต่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยความเคลื่อนไหวและบทเรียนของประเทศต่างๆ ภายใต้ความช่วยเหลือของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) การประกาศปฏิญญาสากลเพื่อเป็นหลักแห่งการปกครองตนเองของท้องถิ่นของสมาคมองค์กรปกครองท้องถิ่นระหว่างประเทศ บทเรียนการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์ ญี่ปุ่น และศรีลังกา (บทที่ 9) การประมวลแนวคิดและบทเรียนการพัฒนาระบบการ

บริหารจัดการท้องถิ่น เพื่อกำหนดประเด็นในแบบสอบถาม สำหรับสอบถามผู้บริหารและนักวิชาการ และสรุปความเห็นจากแบบสอบถาม รวมทั้งการสรุปผลจากการสัมมนาทางวิชาการด้วย (บทที่ 10)

ส่วนที่ 5 เป็นการสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ โดยจะชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน แนวโน้มในอนาคต และจัดทำข้อเสนอแนะ ซึ่งประกอบด้วยข้อเสนอเกี่ยวกับตัวแบบที่เหมาะสมของระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีของไทย ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และประเด็นที่ควรวิจัยเพิ่มเติม (บทที่ 11)
ส่วนที่ 6 เป็นการนำเสนอฐานข้อมูลต่างๆ ในการศึกษา ประกอบด้วย ข้อค้นพบจากการวิจัยเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย ตั้งแต่ปี 2530 – ปัจจุบัน (ภาคผนวก 1) สรุปผลการสัมมนาที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย (ภาคผนวก 2) สรุปผลการสัมมนาเพื่อนำเสนอผลการศึกษาและสังเคราะห์ข้อมูลจากโครงการศึกษาเบื้องต้นเรื่องระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น รวมทั้งเครือข่ายผู้สนใจเข้าร่วมสัมมนา (ภาคผนวก 4) แบบสอบถามผู้บริหารและนักวิชาการและการประมวลผล (ภาคผนวก 3)

บทที่ 3

การบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยในยุครวมศูนย์อำนาจ

ความนำ: วิวัฒนาการของการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย

การปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองที่สำคัญของไทยใน พ.ศ. 2435 ของรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารจัดการหรือการปกครองประเทศแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) มากขึ้น เพราะก่อนหน้านั้นองค์พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาด ก็แต่เพียงนิตินัย แต่โดยพฤตินัยแล้วอำนาจการปกครองจะตกอยู่กับบรรดาขุนนางหรือเจ้าเมืองผู้ปกครองหัวเมืองต่างๆ รวมทั้งเจ้าผู้ปกครองประเทศราช ในการรักษาความมั่นคงและเป็นเอกภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการดำรงไว้ซึ่งความเป็นเอกราชของประเทศไทยในการต่อสู้กับอิทธิพลของประเทศตะวันตกในยุคล่าอาณานิคม (Colonization) ที่แผ่อิทธิพลเข้าสู่ภูมิภาคนี้มากขึ้นเรื่อยๆ จึงมีการยกเลิกระบบการปกครองยุคโบราณที่จัดการปกครองแบบหลวมๆ ทั้งการปกครองแบบจตุสดมภ์ ระบบเมืองประเทศราช และเมืองพระยามหานคร แล้วสร้างรัฐชาติแบบสมัยใหม่ โดยการจัดระเบียบบริหารให้เป็นเอกภาพ นำระบบบริหารราชการแผ่นดินยุคใหม่ตามแบบอย่างของประเทศตะวันตกมาใช้ เน้นการแบ่งการบริหารออกเป็นส่วนกลาง (กระทรวง กรม) และส่วนภูมิภาค (มณฑล เทศาภิบาล เมือง อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน) ทำให้มีผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้นำท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

องค์พระมหากษัตริย์ในเวลานั้นทรงแต่งตั้งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถจากส่วนกลางไปปกครองดูแลส่วนภูมิภาคต่างๆ ส่วนในระดับตำบล หมู่บ้าน ก็ทรงให้ประชาชนเลือกผู้นำท้องถิ่นมาเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านปกครองดูแล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตการบริหารจัดการท้องถิ่น การให้บริการสาธารณะจำกัดมาก เมื่อเทียบกับงานที่ส่วนภูมิภาครับผิดชอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของ “สุขาภิบาล” ให้บริการสาธารณะได้น้อย เพราะเห็นว่าประชาชนยังไม่พร้อมและผู้ที่เข้ามาเป็นกรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่เป็นข้าราชการและคหบดีในท้องถิ่นนั้นๆ บทบาทหน้าที่ที่มีก็จะจำกัดเฉพาะแต่ด้านการรักษาความสะอาดเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้การจัดการท้องถิ่นในยุคแรกเริ่มไม่ใช่การจัดการบริหารจัดการท้องถิ่นตามที่ประเทศตะวันตกทำกันคือ การให้บริการสาธารณะที่ทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของคนในท้องถิ่นนั้น

การบริหารจัดการท้องถิ่นของประเทศไทยที่เป็นไปตามหลักการของสากลของประเทศเสรีประชาธิปไตยมากขึ้นระดับหนึ่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือใน พ.ศ.2476 รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 โดยจัดระเบียบราชการบริหารออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการท้องถิ่นหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ (public service) โดยมีความมุ่งหมายที่สำคัญที่จะให้ประชาชนในเขตเทศบาลเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ออกกฎข้อบังคับและบริหารกิจการในท้องถิ่นของตน ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ โดยเปลี่ยนสภาพสุขาภิบาลต่างๆ ที่ได้มีการจัดตั้งไว้แล้วให้เป็นเทศบาลที่มีการบริหารโดยคณะเทศมนตรี ซึ่งเป็นการจำลองรูปแบบรัฐสภาซึ่งเป็นการปกครองระดับชาติมาใช้ในท้องถิ่น

การประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มีผลให้มีการจัดตั้งสภาจังหวัดเป็นครั้งแรกในประเทศไทย มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงบประมาณที่ตั้งทางจังหวัด เพื่อแบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลให้เทศบาลต่างๆ ซึ่งต่อมาพระราชบัญญัติดังกล่าวได้แยกส่วนของสภาจังหวัดออกมาบัญญัติเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งต่างหากเป็นพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 โดยให้สภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการจังหวัด และต่อมาก็ได้พัฒนารูปแบบมาเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ทำให้ประเทศไทยมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นฝ่ายบริหารและสภาจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป้าหมายสำคัญในการจัดตั้งก็เพื่อเป็นการผสมผสานระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาพื้นที่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นพื้นที่ชนบท อันเป็นแนวคิดที่ผสมผสานทั้งในด้านการบริหารที่ต้องการให้ได้ประสิทธิภาพและด้านการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วม (โภคิน พลกุล, 2538)

นอกจากองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีโครงสร้างแบบระบบรัฐสภาแล้ว ต่อมาได้มีการนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลมาใช้ใหม่ใน พ.ศ. 2495 และให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นดูแลในพื้นที่ตำบล แต่องค์การบริหารส่วนตำบลประสบปัญหาในการบริหารจึงมีการยุบองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นสภาตำบลที่ไม่มีสภาพเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมาเมื่อกระแสการเรียกร้องกระจายอำนาจและประชาธิปไตยมีสูงขึ้น โดยเฉพาะในเขตชนบท จึงได้นำรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลมาปรับปรุงโดยให้มีความเป็นอิสระและรายได้มากยิ่งขึ้น เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นรูปแบบใหม่ตามหลักการปกครองท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังนั้นในบทนี้จึงจะนำเสนอการบริหารราชการแผ่นดินในภาพรวม การบริหารจัดการท้องถิ่นที่เน้นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบที่ไทยมีก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รวมทั้งปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงกรอบการปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่รวมการบริหารจัดการท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกิดหลังปี พ.ศ. 2537 ซึ่งมีหลักการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

การบริหารจัดการท้องถิ่นในบริบทของการรวมศูนย์อำนาจ

การบริหารจัดการท้องถิ่นแบบเน้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักรับผิดชอบการให้บริการสาธารณะเป็นมรดกการปกครองของคนไทยที่ได้รับมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลาง ที่การให้บริการสาธารณะส่วนใหญ่ผ่านทางราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีบทบาทที่จำกัด ทั้งนี้เพื่อสร้างรัฐชาติ (State Building) ให้เข้มแข็ง สามารถควบคุมดูแลได้จากส่วนกลางที่เป็นศูนย์กลางของอำนาจ และป้องกันการรุกรานของจักรวรรดินิยมตะวันตก ซึ่งการบริหารแผ่นดินรูปแบบนี้ได้รับการส่งผ่านมา โดยไม่มีการปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อย่างเช่นในรัชกาลที่ 5 และในระยะที่มีการต่อสู้ทางอุดมการณ์ระหว่างเสรีประชาธิปไตยและคอมมิวนิสต์ ซึ่งไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่เป็นประเทศในยุทธศาสตร์โลก ได้ทำให้การบริหารจัดการท้องถิ่นถูกจำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่มีอยู่ แม้ว่าจะมีความพยายามในการจัดตั้งองค์กรก็มีหลายหลากรูปแบบเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และเป็นไปตามหลักสากล แต่ก็ต้องอาศัยข้าราชการจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นบุคลากรของรัฐบาล เข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ ตามนโยบายรัฐบาลที่มุ่งการเร่งรัดพัฒนาประเทศภายใต้รายได้ของประเทศที่

จำกัด นอกจากนี้ การให้บริการสาธารณะแก่ท้องถิ่นผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนน้อยและให้ผ่านกลไกราชการบริหารอื่น ได้แก่ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นหลักที่รัฐบาลสั่งการให้เป็นไปตามนโยบายได้โดยตรง ในส่วนนี้จะนำเสนอรูปแบบการบริหารงาน การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และการกำกับดูแลที่รัฐบาลมีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยละเอียดแต่ละรูปแบบเป็นอย่างไร

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในทุกจังหวัด โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มีฐานะเป็นนิติบุคคลและครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด ซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนที่อยู่นอกเขตพื้นที่ของเทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างการบริหาร

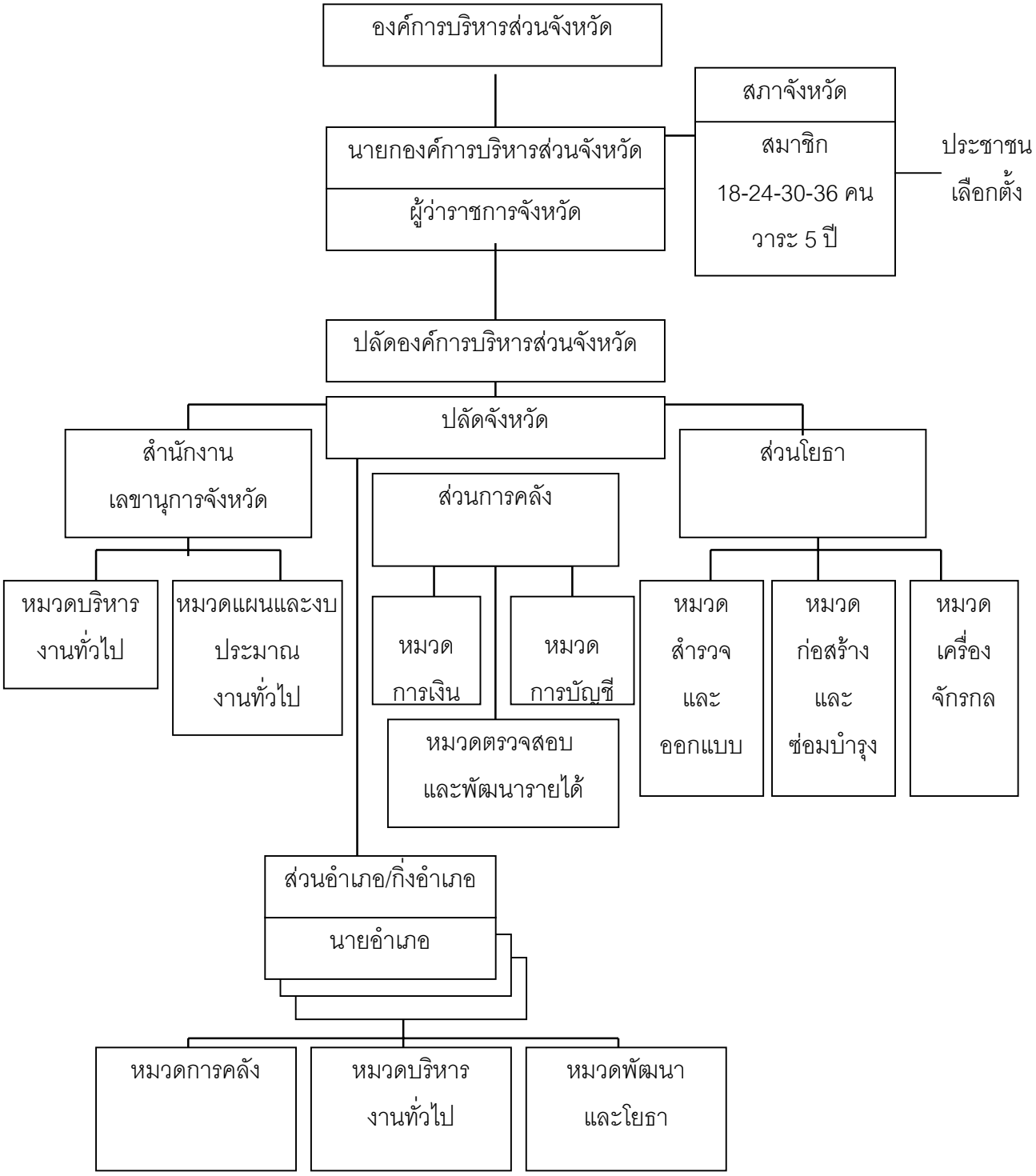
โครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย ฝ่ายบริหารซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าและฝ่ายสภาจังหวัด ร่วมกันทำกิจการส่วนจังหวัดตามมติของสภาจังหวัดและตามที่กฎหมายกำหนด

1) **ผู้ว่าราชการจังหวัด** ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง เป็นผู้บังคับบัญชารองจากผู้ว่าราชการจังหวัด และมีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดและบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอนั้น การจัดโครงสร้างการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย สำนักงานเลขานุการจังหวัด ส่วนการคลัง ส่วนโยธา และส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอ

2) **สภาจังหวัด** ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น พิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกสภาจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละอำเภอ สำหรับจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดของแต่ละจังหวัดและแต่ละอำเภอจะไม่เท่ากัน ทั้งนี้ถือเกณฑ์จำนวนประชากรในเขตพื้นที่นั้นๆ เป็นหลัก โดยในระดับจังหวัดถือเกณฑ์ ดังนี้

ก. จำนวนประชากรไม่เกิน 200,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 18 คน
ข. จำนวนประชากร 200,001 - 500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 24 คน
ค. จำนวนประชากร 500,001 - 1,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 30 คน
ง. จำนวนประชากรเกิน 1,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัด ได้ 36 คน

แผนภาพที่ 2 แสดงโครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด



แผนภาพที่ 2 - โครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่

องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการด้านการบริการและพัฒนาในพื้นที่ของตน ที่เรียกว่า “กิจการส่วนจังหวัด” และยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นๆ

บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วย คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนาและการส่งเสริมวัฒนธรรม การสาธารณูปการ การป้องกันโรค การบำบัดโรค และการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล การจัดให้มีการบำรุงทางน้ำและทางบก การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร การบำรุงและการส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น การจัดการคุ้มครองดูแล และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การพาณิชย์ กิจการอื่นๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือกิจการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการส่วนจังหวัด

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นได้กำหนดและมอบให้ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดอำนาจและหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ด้วย

การบริหารงานบุคคล

ข้าราชการส่วนจังหวัดจะมีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน โดยมีการนำระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับเป็นระเบียบบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนจังหวัดโดยอนุโลม โดยมีองค์กรที่มีอำนาจบริหารงานบุคคลเรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.)” ซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธาน อธิบดีกรมการปกครอง ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 5 คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งเป็นกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

2) อำนาจออกกฎ ก.จ. ข้อบังคับ หรือระเบียบในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ออกกฎ ก.พ. ข้อบังคับ หรือระเบียบ

3) อำนาจในการตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญ เรียกว่า คณะอนุกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดวิสามัญ (อ.ก.จ.วิสามัญ) เพื่อทำการใดๆ แทน

4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กำหนดว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.จ.

นอกจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดแล้ว ในแต่ละจังหวัดยังมีคณะอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัดเรียกโดยย่อว่า “อ.ก.จ.จังหวัด” ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการจังหวัด และหัวหน้าส่วนต่างๆ เป็นอนุกรรมการ โดยมีหน้าที่ช่วย ก.จ. ปฏิบัติการในจังหวัดนั้นตามที่ ก.จ. มอบหมาย และมีฐานะอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับคณะ

อนุกรรมการข้าราชการพลเรือนกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) คณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนกรม (อ.ก.พ. กรม) และคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนจังหวัด (อ.ก.พ. จังหวัด)

ในการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนจังหวัดนี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับนายกรัฐมนตรี และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด

การเงินการคลัง

1) **รายได้** องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

(1) **รายได้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเก็บเอง** ได้แก่ รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมต่างๆ เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 เป็นต้น นอกจากนี้ ยังรวมรายได้จากทรัพย์สินสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ รายได้เบ็ดเตล็ด และรายได้จากค่าปรับด้วย โดยส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอต่างๆ จัดเก็บแล้วนำส่งไว้ที่ส่วนการคลัง

(2) **รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด** ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีรถยนต์ของท้องถิ่นและค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน และค่าปรับความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก ซึ่งรายได้ประเภทนี้กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมการขนส่งทางบก และกรมตำรวจเป็นผู้จัดเก็บแล้วจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกต่อหนึ่ง

(3) **รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุน** ได้แก่ เงินอุดหนุนโครงการทางหลวงท้องถิ่น เงินอุดหนุนโครงการแหล่งน้ำขนาดเล็ก และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

2) **รายจ่าย** แบ่งออกเป็นหมวดต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) เงินเดือน

(2) ค่าจ้าง

(3) เงินตอบแทนอื่นๆ

(4) ค่าใช้สอย

(5) ค่าวัสดุ

(6) ค่าครุภัณฑ์

(7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ

(8) เงินอุดหนุน

(9) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมาย หรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

3) **งบประมาณ** การจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องจัดทำเป็นข้อบัญญัติ ซึ่งการจัดทำข้อบัญญัติจังหวัดเรื่องงบประมาณ รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2529 โดยจะเริ่มจากการที่ส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอและส่วนงานอำนวยการต่างๆ รวบรวมความต้องการภายใต้เงินรายได้ นโยบาย และแผนพัฒนา

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่งให้จังหวัดพิจารณาภายในวันที่ 30 เมษายนของทุกปี เลขานุการจังหวัดจะรวบรวมแผนโครงการใช้จ่ายเงินของส่วนต่างๆ เสนอปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อตรวจสอบ วิเคราะห์และแก้ไขให้เหมาะสม แล้วจัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ที่ประชุมสภาจังหวัดพิจารณาภายในวันที่ 15 สิงหาคมของทุกปี เมื่องบประมาณได้รับอนุมัติแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงนำโครงการและงบประมาณที่ปรากฏในข้อบัญญัติจังหวัดไปดำเนินการได้

ในข้อบัญญัติจังหวัดเรื่องงบประมาณรายจ่ายนี้ นอกจากจะประกอบด้วยโครงการและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ยังประกอบด้วยโครงการและงบประมาณของหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.) อีกด้วย ทั้งนี้ เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายว่าด้วยการ งบประมาณนั้นจะนำไปปฏิบัติได้ต่อเมื่อมีรายได้เพียงพอจะดำเนินโครงการนั้นๆ

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1) **รัฐบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด**

(1) รัฐบาลออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือ สั่งการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติ

(2) รัฐบาลเห็นว่าสภาจังหวัดใดปฏิบัติงานที่ไม่ตรงกับความประสงค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็อาจใช้อำนาจออกคำสั่งยุบสภาจังหวัดได้ แต่ในคำสั่งดังกล่าวจะต้องแสดงเหตุผลของการยุบสภาด้วย และจะต้องกำหนดให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดขึ้นใหม่ ภายใน 90 วัน

(3) โดยปกติองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีหน้าที่จัดทำกิจการส่วนจังหวัดเฉพาะภายในเขตพื้นที่ของตนเท่านั้น คือ พื้นที่ของจังหวัดส่วนที่อยู่นอกเขตเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและสุขาภิบาล (และเมืองพัทยากรณีจังหวัดชลบุรี) และหากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความจำเป็นต้องจัดทำกิจการนอกเขตพื้นที่ ของตน จะต้องขออนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน

(4) แม้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและมีอำนาจที่จะกระทำการต่างๆ ได้ในนามของตน แต่เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจของรัฐบาล จึงต้องอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบและการกำกับดูแลของรัฐบาล การกำหนดให้การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม นิติบุคคล หรือองค์การต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วย (มาตรา 40)

(5) รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกปี ทั้งนี้ เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้นำไปใช้ในการพัฒนาเขตชนบทของตน ในปัจจุบันเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมี 3 ประเภท คือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนโครงการทางหลวงท้องถิ่น และเงินอุดหนุนโครงการแหล่งน้ำขนาดเล็ก

(6) ราชการบริหารส่วนกลาง กระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครองมีหน้าที่เชิงกำกับดูแลดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีหน้าที่ในการสนับสนุนด้านบุคลากร และการฝึกอบรมแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งการเป็นพี่เลี้ยงให้คำแนะนำและตอบข้อหารือจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วย

2) **ผู้ว่าราชการจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด** ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งส่วนกลางส่งไปปฏิบัติหน้าที่อยู่ในส่วนภูมิภาคแต่ละจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดด้วย มีความสัมพันธ์กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังนี้

(1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยอีกตำแหน่งหนึ่ง ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาททั้งในฐานะผู้บริหารท้องถิ่น และยังเป็นผู้กำกับดูแลท้องถิ่นอีกด้วย

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการสั่งให้สมาชิกสภาจังหวัดออกจากตำแหน่ง มีผลเฉพาะบุคคล เนื่องจากเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด

(3) การอนุมัติข้อบัญญัติจังหวัด ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 หรือตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติไว้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติจังหวัดขึ้น

(4) ในกฎหมายท้องถิ่นทั่วไป จะมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐสั่งระงับยับยั้งหรือยกเลิกการกระทำของฝ่ายบริหารไว้ด้วย แต่เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นคนของรัฐทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสียเอง จึงมิได้มีบทบัญญัติดังกล่าวไว้ อย่างไรก็ตาม ได้มีบทบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจเพิกถอนมติของสภาจังหวัดได้ หากเห็นว่ามตินั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับทางราชการหรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด แต่มติของสภาจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพิกถอนได้นั้น จะต้องมิใช่เป็นข้อบัญญัติจังหวัด และจะต้องเพิกถอนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่สภาจังหวัดมีมติ โดยหากไม่เพิกถอนภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติตามมตินั้น

เทศบาล

เทศบาลมีอยู่ด้วยกัน 3 ลักษณะคือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร เล็กใหญ่ตามลำดับ โดยดูจากหลักเกณฑ์จำนวนประชากร ความหนาแน่นของราษฎรและขนาดของรายได้ที่มี

โครงสร้างการบริหาร

เทศบาลมีการจัดองค์กรบริหารออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี ดังมีรายละเอียดพอสังเขปดังนี้

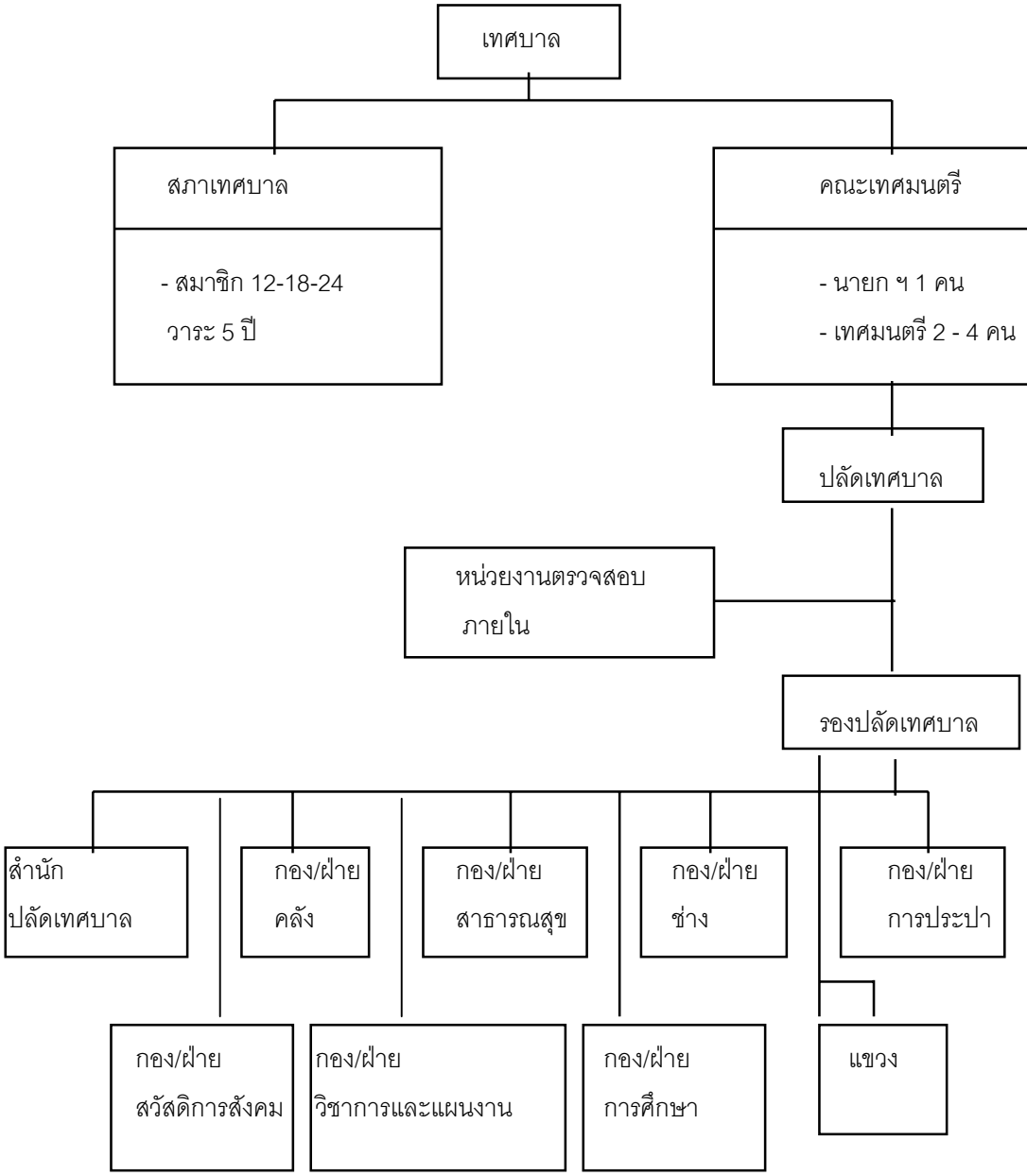
1) **สภาเทศบาล** ในชั้นเดิมพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้กำหนดให้สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกรวม 2 ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรโดยตรง และสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกแต่ละประเภทที่กล่าวมานี้ มีจำนวนประเภทละครึ่งหนึ่งเท่าๆ กัน ต่อมาใน พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติแก้ไขให้ยกเลิกสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 2 เหลือแต่ประเภทที่ 1 ที่มาจากการเลือกตั้ง โดยอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ5 ปี

2) **คณะเทศมนตรี** ฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาล ได้แก่ คณะเทศมนตรี ซึ่งอำนาจในการบริหารงานอยู่ที่เทศมนตรี ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี และเทศมนตรีอีก 2 - 4 คน ตามฐานะเทศบาล กล่าวคือ

1) กรณีที่เป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ให้มีเทศมนตรีได้ 2 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้ว มีจำนวน 3 คน

2) กรณีที่เป็นเทศบาลนคร ให้มีเทศมนตรีได้ 4 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้วมีจำนวน 5 คน สำหรับเทศบาลเมืองที่มีรายได้จากการจัดเก็บปีละ 20 ล้านบาทขึ้นไป ให้มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน

คณะเทศมนตรีจะบริหารเทศบาลโดยมีพนักงานเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือปฏิบัติงาน ซึ่งการแบ่งส่วนงานจะแบ่งออกเป็นสำนักปลัดเทศบาลและส่วนอื่นๆ ที่จำเป็น เช่น ส่วนการคลัง ส่วนสาธารณสุข ส่วนช่าง หรือส่วนการศึกษา เป็นต้น โครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาลสามารถแสดงไว้ในแผนภาพที่ 3



แผนภาพที่ 3 - โครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาล

อำนาจหน้าที่

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้โดยชัดแจ้งซึ่งอาจจำแนกที่มาของอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้เป็น 2 ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นนั้นกำหนดและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนด กล่าวคือ

1. **<u>อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายจัดตั้งเทศบาลกำหนด</u>**

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลมีอยู่ 2 ส่วน คือ หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติและอำนาจหน้าที่ที่เลือกปฏิบัติ ทั้งยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในฐานะต่างๆ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ไว้แตกต่างกันดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงหน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ (มาตรา 50 มาตรา 53 และมาตรา 56)

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน 2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ 3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล 4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ 5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง 6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษา อบรม 7. หน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็น หน้าที่ของเทศบาล	มีหน้าที่เช่นเดียวกันกับเทศบาลตำบล ตามข้อ 1 - 7 และมีหน้าที่เพิ่มอีก ดังนี้ 1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษา 4. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 5. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ 6. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 7. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อ ท้องถิ่น	มีหน้าที่เช่นเดียวกันกับเทศบาลตำบล ตามข้อ 1-7 และมีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้ 1. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 2. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

ตารางที่ 2 แสดงอำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ (ดูมาตรา 51 มาตรา 54 และมาตรา 57)

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ 7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม 2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 6. ให้มีการสาธารณูปการ 7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา 9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา	มีหน้าที่เช่นเดียวกันกับเทศบาลเมือง ตามข้อ 1 - 12

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
9. เทศพาณิชย์	10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น 12. เทศพาณิชย์	

(3) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนด

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้แล้วยังมีกฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ อีกเป็นจำนวนมาก เช่น

(1) พระราชบัญญัติป้องกันภยันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพ พุทธศักราช 2464

(2) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475

(3) พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484 เป็นต้น

นอกจากอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่ต้องปฏิบัติ หรือเลือกปฏิบัติ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะอื่นๆ แล้ว ยังมีหน้าที่บางประการที่เทศบาลสามารถดำเนินการได้ ดังนี้

(4) หน้าที่ที่จัดทำนอกเขตเทศบาล

แต่เดิมมานั้น เทศบาลแต่ละแห่งมีหน้าที่ที่จัดทำได้ภายในเขตเทศบาลของตนเท่านั้น แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ของเทศบาลเสียใหม่ โดยเปิดโอกาสให้เทศบาลมีอำนาจที่จะทำการนอกเขตเทศบาลได้

(5) หน้าที่ที่จัดทำร่วมกับบุคคลอื่น

เทศบาลต่างๆ อาจจัดทำกิจการใดๆ ร่วมกับบุคคลอื่น โดยการก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้

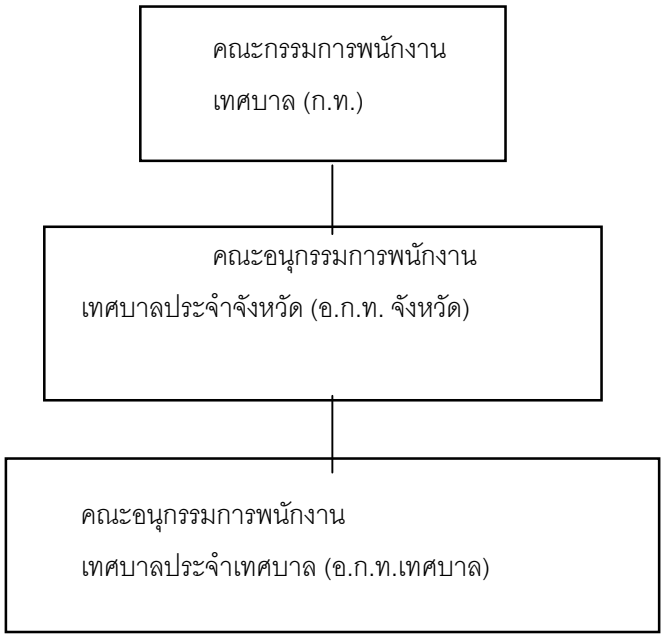
การบริหารงานบุคคล

บุคลากรที่ปฏิบัติงานต่างๆ อยู่ในเทศบาลแห่งหนึ่งๆ นั้น ประกอบด้วยบุคคล 2 ฝ่ายด้วยกัน คือ

1. **ฝ่ายการเมือง** ได้แก่ ผู้ที่เข้าดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งตามวิถีทางการเมือง บุคลากรฝ่ายนี้ได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี

2. **ฝ่ายประจำ** ได้แก่ ผู้ที่ปฏิบัติงานประจำของเทศบาล ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เรียกว่า พนักงานเทศบาล ซึ่งยึดหลักการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนเป็นแนวทางปฏิบัติ

ระบบการบริหารงานบุคคลของเทศบาลไทยเป็นระบบที่ให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลในระดับชาติของรัฐบาลเป็นผู้วางหลัก และควบคุมการดำเนินงานต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลทุกแห่งทั่วประเทศ ทั้งนี้โดยคาดหวังที่จะให้เกิดเสถียรภาพและความมั่นคงในการบริหารการปกครองประเทศเป็นสำคัญ ส่วนในระดับที่ต่ำกว่าลงไปนั้น ให้มีการจัดตั้งอนุกรรมการบริหารงานบุคคลลดหลั่นกันลงไปจนถึงเทศบาลแต่ละแห่ง แผนภาพที่ 4 แสดงองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของเทศบาล



แผนภาพที่ 4 - องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของเทศบาล

ที่มา : กุลธน ธนาพงศธร. เทศบาลในการบริหารการปกครองท้องถิ่น. นนทบุรี, 2531 : 352

จากแผนภาพที่ 4 อาจแยกอธิบายองค์กรกลางบริหารงานบุคคลแต่ละองค์กรได้ดังนี้

(1) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของเทศบาลในระดับชาติ ซึ่งมีอยู่เพียงองค์กรเดียว มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่กำหนดไว้สำหรับคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีอำนาจหน้าอื่น เช่น การออกกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ออกกฎ (ก.พ.) อนุมัติการโอน พนักงานเทศบาล เป็นต้น

(2) คณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด (อ.ก.ท. จังหวัด) เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของเทศบาลในระดับจังหวัด โดยทุกจังหวัดจะมีอยู่ 1 องค์กร มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนกระทรวง (อ.ก.พ.กระทรวง) แห่งคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนกรม (อ.ก.พ.กรม)

(3) คณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำเทศบาล (อ.ก.ท. เทศบาล) เป็นองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในระดับต่ำสุด โดยมีอยู่ในเทศบาลทุกแห่ง มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนประจำจังหวัด (อ.ก.พ.จังหวัด)

3. **ระเบียบและวิธีการบริหารบุคคลของพนักงานเทศบาล**

ระเบียบบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาล (และพนักงานท้องถิ่นอื่นๆ) ได้ยึดหลักการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนเป็นแนวทางการปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการกำหนดประเภท ชั้น ตำแหน่ง อัตราเงินเดือน การพิจารณาความดีความชอบ การรักษาวินัย หรือเรื่องอื่นใดก็ตาม แต่เดิมนั้น การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนเป็นไปตามระบบการจำแนกชั้นยศ (Rank Classification) การบริหารงานบุคคลของเทศบาลก็ได้ใช้

ระบบการจำแนกชั้นยศด้วย ดังจะเห็นได้จากการจำแนกประเภทของพนักงานเทศบาลออกเป็น 2 ประเภท คือ พนักงานเทศบาลสามัญ และพนักงานเทศบาลวิสามัญ และมีการจำแนกชั้นของพนักงานเทศบาลสามัญออกเป็น 5 ชั้น เหมือนกับข้าราชการพลเรือน คือ ชั้นจัตวา ตรี โท เอก และพิเศษ นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดตำแหน่งของพนักงานเทศบาลสามัญออกเป็น 6 ตำแหน่ง จากตำแหน่งต่ำสุดถึงสูงสุด คือ เสมียนตราประจำแผนก หัวหน้ากอง ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการฝ่าย รองปลัดเทศบาล และปลัดเทศบาล

ต่อมาเมื่อการบริหารงานของบุคคลของข้าราชการพลเรือนได้เปลี่ยนมาใช้ระบบจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) เมื่อ พ.ศ. 2518 การบริหารงานบุคคลของเทศบาลก็ได้เปลี่ยนมาใช้ระบบนี้ด้วย (กุลธน ธนาพงศธร, 2531 : 354 - 356)

การบริหารงานคลัง

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองตนเองของท้องถิ่น จึงมีอิสระในการดำเนินการบริหารงานคลังของตนเองได้ภายในขอบเขตหนึ่ง และเพื่อที่จะให้การบริหารงานคลังของเทศบาลทุกแห่งมีลักษณะที่สอดคล้องเป็นระบบเดียวกันและสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2498 จึงได้จัดวางระบบและกำหนดระเบียบวิธีการบริหารงานคลังของเทศบาลออกเป็น 3 ประเด็นสำคัญ คือ รายได้ของเทศบาล รายจ่ายของเทศบาล และงบประมาณประจำปี ซึ่งแต่ละประเด็นมีรายละเอียดต่างๆ ดังนี้

2.4.1 รายได้ของเทศบาล มี 9 ประการ คือ

(1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

(2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

(3) รายได้จากทรัพย์ของเทศบาล

(4) รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์

(5) พันธบัตรหรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

(6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาล และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(8) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

(9) รายได้อื่นใด ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

2. รายจ่ายของเทศบาล มี 9 ประการ คือ

(1) เงินเดือน

(2) ค่าจ้าง

(3) ค่าตอบแทนอื่นๆ

(4) ค่าใช้สอย

(5) ค่าวัสดุ

(6) ค่าครุภัณฑ์

(7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ

(8) เงินอุดหนุน

(9) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน

3. งบประมาณประจำปี

เทศบาลแต่ละแห่งมีการจัดทำงบประมาณประจำปี โดยตราเป็นเทศบัญญัติเสนอต่อสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามอนุมัติแล้ว จึงจะนำไปใช้บริหารงานต่อไปได้ ปีงบประมาณของเทศบาลนั้นกำหนดไว้ตรงกับปีงบประมาณแผ่นดิน คือ เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป แต่ถ้าหากในปีใดเทศบัญญัติงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ก็ให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณของปีก่อนไปพลางก่อน และจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ. 2505 ได้กำหนดไว้ คือ ให้เบิกจ่ายได้เฉพาะรายจ่ายประจำในหมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้าง หมวดค่าตอบแทน หมวดค่าใช้สอย หมวดค่าวัสดุและรายจ่ายอื่นๆ ทั้งนี้ จะเบิกจ่ายได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยแล้ว

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับเทศบาล

1. **<u>การกำกับดูแลการกระทำของเทศบาล</u>** เป็นความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับรัฐบาล ในการบริหารงานของเทศบาล โดยมี นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และองค์กรส่วนกลางอื่นๆ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็น ผู้กำกับดูแลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้องค์กรส่วนกลางใช้มาตรการกำกับดูแลเทศบาลใน 3 ลักษณะด้วยกัน คือ การใช้มาตรการทั่วไป ใช้มาตรการด้านกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และประกาศ และใช้มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน

1.1 มาตรการทั่วไป ได้แก่

1.1.1 การอนุมัติ คือ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของโครงการ หรือเรื่องที่เทศบาลตัดสินใจจะกระทำการ เพื่อป้องกันมิให้เทศบาลกระทำผิดกฎหมาย ประกอบด้วยเรื่องที่ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ การกู้เงิน การร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้งบริษัท เป็นต้น และเรื่องที่ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ได้แก่ การจ่ายเงินเพื่อการลงทุน และการจ่ายเงินอุดหนุน เป็นต้น

1.1.2 การเพิกถอนหรือระงับการกระทำ คือ การสั่งยกเลิกการกระทำที่เทศบาลกระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

1.1.3 การชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือน เป็นมาตรการก่อนใช้มาตรการเพิกถอนหรือระงับการกระทำของเทศบาล

1.2 มาตรการด้านกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับและประกาศ มีจุดมุ่งหมายให้มีการปฏิบัติให้สอดคล้องประสานกันทุกเทศบาล เพื่อให้ราษฎรทั่วไปทราบและให้สอดคล้องกับการใช้อำนาจตามที่กฎหมายอื่นกำหนดไว้

1.2.1 มาตรการด้านกฤษฎีกา เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง (คณะรัฐมนตรี) จะต้องดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกา ได้แก่ การยกฐานะ การเปลี่ยนแปลงชื่อ เป็นต้น

1.2.2 มาตรการด้านระเบียบข้อบังคับ เรื่องนี้กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ออกระเบียบข้อบังคับ ได้แก่ ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สิน เป็นต้น

1.2.3 มาตรการด้านประกาศ เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ ประกาศให้นายกเทศมนตรี เป็นต้น

1.3 มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน นอกจากการกำกับดูแลการเงินและทรัพย์สินของเทศบาล กระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่นๆ ของเทศบาลปีละครั้งด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เทศบาลปฏิบัติตามระเบียบที่วางไว้อย่างถูกต้อง

2. **<u>การกำกับดูแลองค์กรและบุคคล</u>** ได้แก่ ยุบสภาเทศบาล การให้สมาชิกสภาเทศบาลออกจากตำแหน่ง และการให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยมี ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอเป็นผู้เสนอข้อมูล

สุขาภิบาล

สุขาภิบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปหนึ่งที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ในชุมชนที่หนาแน่นเป็นจำนวนมากที่ยังมีความเจริญไม่ถึงขนาดที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาล เช่น ตลาดชุมชนตามอำเภอต่างๆ เป็นต้น เมื่อมีความเจริญถึงขนาดแล้ว จึงยกฐานะจัดตั้งเป็นเทศบาลต่อไป

โครงสร้างการบริหาร

สุขาภิบาลแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. สุขาภิบาลที่มีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำ กิ่งอำเภอ ร่วมอยู่ในคณะกรรมการสุขาภิบาลและมีตำแหน่งเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล

2. สุขาภิบาลที่มีฐานะการคลังเพียงพอ คือ ประมาณ 5 ล้านบาทขึ้นไป พอที่จะบริหารงานประจำของสุขาภิบาลได้ก็จะมีประธานกรรมการสุขาภิบาลมาจากกรรมการที่ราษฎรเลือกตั้ง ทำให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอพ้นจากการเป็นกรรมการสุขาภิบาลและประธานกรรมการสุขาภิบาล โดยไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาแทน

ทั้งนี้ มีการบริหารในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งจะมีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นประธาน ในกรณีที่เป็นสุขาภิบาลที่มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำ ก็จะมีกรรมการสุขาภิบาลซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้นเลือกตั้ง และคณะกรรมการสุขาภิบาลเลือกให้ดำรงตำแหน่งเป็นประธานสุขาภิบาล มีวาระเท่ากับวาระของคณะกรรมการสุขาภิบาล

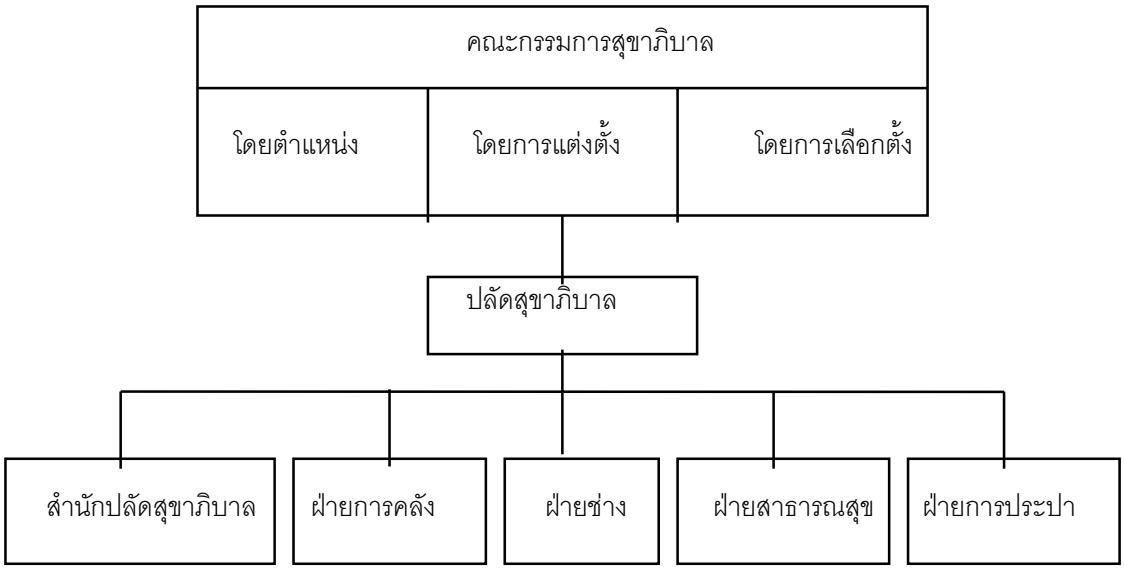
(2) รองประธานกรรมการสุขาภิบาลหนึ่งคน ซึ่งคณะกรรมการสุขาภิบาลเลือกจากกรรมการซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้นเลือกตั้ง จะดำรงตำแหน่งคราวละ 1 ปีนับแต่วันที่ได้รับเลือกตั้ง

(3) ที่ปรึกษาคณะกรรมการสุขาภิบาล ในกรณีที่เป็นสุขาภิบาลที่มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำ จะมีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแล้วแต่กรณี เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการสุขาภิบาล

(4) เลขานุการคณะกรรมการสุขาภิบาล ตำแหน่งเลขานุการ คณะกรรมการสุขาภิบาล ไม่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสุขาภิบาล

ทั้งนี้ คณะกรรมการดังที่กล่าวแล้วข้างต้น ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารงาน การควบคุมการปฏิบัติงานของส่วนการบริหารต่างๆ โดยมีปลัดสุขาภิบาล ซึ่งได้แก่ ปลัดอำเภอที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลนั้นเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานประจำของสุขาภิบาล และมีการแบ่งส่วนการบริหารงานในสำนักงาน

สุขาภิบาล ประกอบด้วย สำนักปลัดสุขาภิบาล และฝ่ายอื่นๆ ที่สำคัญ เช่น ฝ่ายคลัง ฝ่ายช่าง เป็นต้น แผนภาพที่ 5 แสดงโครงสร้างของสุขาภิบาล



แผนภาพที่ 5 - โครงสร้างของสุขาภิบาล

อำนาจหน้าที่

หน้าที่ของสุขาภิบาลที่สำคัญ ประกอบไปด้วยหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น การป้องกันและระงับ สาธารณภัย การจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง การจัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ การส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร การส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรม และศีลธรรม การสาธารณูปการ การพาณิชย์กิจการอื่นๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่นหรือกิจการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการของสุขาภิบาล

ทั้งนี้ สุขาภิบาลสามารถทำกิจการนอกเขตได้ หากการนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน รวมทั้งทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นได้โดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้

การบริหารงานบุคคล

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 กำหนดให้สุขาภิบาลมีพนักงานสุขาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย ปลัดสมุห์บัญชี และพนักงานสุขาภิบาลอื่นตามความจำเป็น โดยให้กระทรวงมหาดไทยวางระเบียบพนักงานสุขาภิบาลไว้

กระทรวงจึงได้กำหนดระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบพนักงานสุขาภิบาล พ.ศ. 2523 ขึ้น โดยมีคณะกรรมการกลางรับผิดชอบ คือ คณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล (ก.ส.ภ.) ซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง 7 คน และให้คณะกรรมการเลือกเลขานุการอีก 1 คน เพื่อทำหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และโอนพนักงาน และในจังหวัด มีคณะอนุกรรมการพนักงานสุขาภิบาลประจำจังหวัด (อ.ก.สภ.จังหวัด) ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง 9 คน และมีผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่ช่วยคณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาลปฏิบัติการในจังหวัดนั้น และมีอำนาจหน้าที่ตามคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนกรม ส่วนในสุขาภิบาลมีคณะอนุกรรมการพนักงานสุขาภิบาลประจำสุขาภิบาล (อ.ก.สภ. สุขาภิบาล) ประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการสุขาภิบาล เป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการประจำสุขาภิบาล เป็นอนุกรรมการ และมีปลัดสุขาภิบาล เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ คณะอนุกรรมการพนักงานสุขาภิบาลมีหน้าที่ช่วยเหลือคณะอนุกรรมการพนักงานสุขาภิบาลจังหวัด

การเงินการคลังและการงบประมาณ

1. **<u>รายได้</u>**

สุขาภิบาลมีรายได้ดังนี้

(1) ภาษีอากรที่สุขาภิบาลจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรการฆ่าสัตว์ รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกี่ยวเนื่องกับการฆ่าสัตว์

(2) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลเก็บเพิ่มให้และนำมาจัดสรรให้สุขาภิบาล ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต

(3) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ทั้งจำนวน ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ซึ่งจัดเก็บในจังหวัดใดก็จะแบ่งให้สุขาภิบาลในจังหวัดนั้นร้อยละ 25 ถ้ามีสุขาภิบาลมากกว่า 1 แห่ง ก็ให้หารเฉลี่ยเป็นจำนวนเท่าๆ กัน

(4) รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่ที่จะมีกฎหมายกำหนด เช่น ค่าปรับสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น

(5) รายได้จากทรัพย์สินของสุขาภิบาล เช่น รายได้จาก ค่าเช่า สถานที่หรือที่ดินของสุขาภิบาล ค่าเช่าอาคารพาณิชย์หรือตลาดของสุขาภิบาล เป็นต้น

(6) รายได้จากการสาธารณูปโภคของสุขาภิบาล เช่น กิจการสถานธนานุบาล การประปา แพขนานยนต์ เป็นต้น

(7) รายได้จากพันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

(8) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การต่างๆ ทั้งนี้จะต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย

(9) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เช่น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยรัฐบาลจะจัดสรรให้สุขาภิบาล ตามจำนวนประชากรที่มีอยู่ในเขตสุขาภิบาล เมื่อวันที่ 30 กันยายน ของปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว

(10) เงินที่มีผู้อุทิศให้เพื่อเป็นการกุศลสาธารณประโยชน์

(11) เงินรายได้อื่นใดตามแต่ที่จะมีกฎหมายกำหนด

2. **<u>รายจ่ายสุขาภิบาล</u>**

รายจ่ายของสุขาภิบาลแบ่งออกเป็น 7 ประเภท คือ

(1) เงินเดือน

(2) ค่าใช้จ่าย

(3) ครุภัณฑ์

(4) รายจ่ายในการลงทุน

(5) การชำระหนี้เงินกู้

(6) การจ่ายตามข้อผูกพัน

(7) รายจ่ายในกิจการอื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

3. **<u>การงบประมาณ</u>**

การงบประมาณของสุขาภิบาลเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของสุขาภิบาล พ.ศ. 2531 ทั้งนี้ การใช้จ่ายงบประมาณของสุขาภิบาลต้องตราเป็นข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ซึ่งงบประมาณรายจ่าย หมายถึง จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย กระบวนการงบประมาณของสุขาภิบาล มีกิจกรรมสำคัญที่จำแนกได้ 3 ขั้นตอน คือ

(1) การจัดเตรียมงบประมาณ ประกอบด้วยกิจกรรมของหน่วยงานต่างๆ โดยปลัดสุขาภิบาลตรวจและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการและค่าใช้จ่ายของหน่วยงานในขั้นต้น เสนอประธานคณะกรรมการสุขาภิบาลเพื่อขอความเห็นชอบในหลักการ แล้วเตรียมเสนอให้คณะกรรมการสุขาภิบาลพิจารณาอนุมัติงบประมาณภายในวันที่ 15 สิงหาคม

(2) การตรวจบัญชี เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบบรรดาบัญชีและเอกสารที่เกี่ยวข้องต่างๆ เพื่อให้ทราบว่าเอกสารต่างๆ ดังกล่าวนั้นได้จัดทำโดยถูกต้องหรือไม่ ประการใด การตรวจบัญชีอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

ก. การตรวจก่อนจ่าย หมายถึง การควบคุมและตรวจสอบก่อนการจ่ายเงิน

ข. การตรวจหลังจ่าย หมายถึง การตรวจสอบบัญชีและเอกสารการเงินที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบว่าการจ่ายเงินเป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่

ค. การตรวจบัญชีต่อเนื่อง หมายถึง การตรวจสอบที่มีลักษณะเป็นงานประจำปกติ

(3) การรายงาน อาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

ก. รายงานทางการคลัง หมายถึง เอกสารที่แสดงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานะการคลัง

ข. รายงานการปฏิบัติงาน หมายถึง การรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และผลงาน

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับสุขาภิบาล

1. **<u>การกำกับดูแล</u>**

1.1 การกำกับดูแลการปฏิบัติงานของสุขาภิบาล

1.1.1 ในระดับอำเภอ นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง ในกรณีสุขาภิบาลทั่วไป และเป็นที่ปรึกษาของสุขาภิบาลในกรณีที่เป็นสุขาภิบาลที่มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำ (ประธานกรรมการมาจากการเลือกตั้ง)

1.1.2 ในระดับจังหวัด

- ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงชื่ออนุมัติในข้อบังคับสุขาภิบาลก่อนที่จะประกาศใช้บังคับ รวมทั้งอนุมัติเปลี่ยนแปลงแผนดำเนินงานของสุขาภิบาล

- ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมดูแลสุขาภิบาลในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือขัดต่อระเบียบกระทรวงมหาดไทย

- ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ชี้แจง แนะนำ ตักเตือนสุขาภิบาลและตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานเอกสาร หรือสถิติใดๆ จากสุขาภิบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกกรรมการสุขาภิบาลหรือพนักงานสุขาภิบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนได้

- ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมสุขาภิบาลในจังหวัดนั้น

- ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้วินิจฉัยข้อโต้เถียงที่เกิดขึ้นในที่ประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล ในกรณีที่เป็นข้อโต้เถียงเกี่ยวกับระเบียบการประชุม ซึ่งมิได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล พ.ศ. 2498 คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดจะใช้เฉพาะการประชุมคราวนั้น แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาวินิจฉัย

1.2 การกำกับดูแลเกี่ยวกับตัวบุคคล

1.2.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสอบสวนและสั่งการให้กรรมการสุขาภิบาลออกจากตำแหน่ง เมื่อเห็นว่ามีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือเสื่อมเสียแก่สุขาภิบาลหรือราชการ ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือไม่มาประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร

1.2.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งปลัดอำเภอเป็นกรรมการสุขาภิบาล

1.2.3 ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาโทษทางวินัยแก่ลูกจ้างสุขาภิบาล

1.3 การกำกับดูแลด้านการงบประมาณ

1.3.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินสุขาภิบาลฯ ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการพิจารณาอนุมัติการเบิกจ่ายเงิน และการดำเนินการเกี่ยวกับการเงินของสุขาภิบาลหลายประการ เช่น

- ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติการก่อหนี้ผูกพันหรือการจ่ายเงินของสุขาภิบาล ซึ่งไม่มีงบประมาณอนุญาตไว้ ในกรณีฉุกเฉินอันเกี่ยวกับสาธารณภัยหรืองบประมาณที่อนุญาตไว้ไม่พอภายในวงเงินที่กำหนด

- ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจพิจารณาอนุมัติให้สุขาภิบาลก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีถัดไป ซึ่งจะกระทำได้เฉพาะหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และต้องเป็นกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งเมื่ออนุมัติแล้วต้องรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบภายใน 15 วัน

- ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอนุมัติให้สุขาภิบาลยืมเงินสะสมในส่วนที่เก็บรักษาไว้เองทดรองจ่ายในกิจการที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล และอนุมัติให้สุขาภิบาลยืมเงินสะสมในกรณีเกิดสาธารณภัยภายในวงเงินที่กำหนด

- ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอนุมัติให้สุขาภิบาลจ่ายขาดเงินสะสม โดยมีเงื่อนไขตามที่กำหนด

1.3.2 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการพัสดุของสุขาภิบาล เช่น

- การให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุ
- ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งซื้อ สั่งจ้างในวงเงินตามที่กำหนด
- ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอนุมัติจำหน่ายพัสดุที่มีราคาตามวงเงินที่กำหนด

นอกจากนี้ยังมีระเบียบที่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง และงบประมาณอีกหลายฉบับที่กำหนดให้ส่วนภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลด้านการเงินและการคลังสุขาภิบาล

ความสัมพันธ์ระหว่างสุขาภิบาลกับราชการบริหารส่วนกลาง

ความสัมพันธ์ระหว่างสุขาภิบาลกับราชการบริหารส่วนกลาง เป็นไปในลักษณะของการกำกับดูแล และการสนับสนุนการทำงานของสุขาภิบาลในภาพรวม เช่น การกำหนดระเบียบ การบริหารงานบุคคลกลาง การจัดสรรงบประมาณในรูปของเงินอุดหนุน และการช่วยเหลือสุขาภิบาลด้านเทคนิค วิชาการต่างๆ เป็นต้น โดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลและสนับสนุนการปฏิบัติงานของสุขาภิบาล ซึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเบื้องต้นคือ สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังมีกองต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอีก เช่น กองการเลือกตั้ง ในด้านการกำหนดระเบียบวิธีการเลือกตั้ง และสนับสนุนในด้านการบริหารงานเลือกตั้งของสุขาภิบาล วิทยาลัยการปกครอง ซึ่งดำเนินการฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรของราชการส่วนท้องถิ่นต่างๆ เป็นต้น

องค์การบริหารราชการส่วนตำบล

ในปี พ.ศ. 2499 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล ส่งผลให้มีการจัดตั้งหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” ขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลนี้จะจัดตั้งขึ้นโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย ในพื้นที่ตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการบริหารงานของตนเอง มีพนักงานตำบลเป็นผู้ปฏิบัติงาน มีอำนาจหน้าที่ที่เรียกว่า กิจการส่วนตำบล มีรายได้ และมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติตำบลของตนเอง ทั้งนี้โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด

โครงสร้างการบริหาร

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดโครงสร้างการบริหารเป็นสภาตำบลและคณะกรรมการตำบล โดยสภาตำบลซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการตำบลจะประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน และกำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลเป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง ส่วนคณะกรรมการตำบลซึ่งทำหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบการดำเนินกิจการส่วนตำบลประกอบด้วยกำนันตำบลท้องที่เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล แพทย์ประจำตำบล และกรรมการอื่นซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่โรงเรียนในตำบลหรือ ผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจำนวนไม่เกิน 5 คน

องค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัตินี้มีจำนวนทั้งสิ้น 59 แห่ง และได้บริหารกิจการส่วนตำบลเรื่อยมาจนกระทั่งถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 และได้โอนบรรดาทรัพย์สิน หนี้และสิทธิขององค์การบริหารส่วนตำบลไปเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตั้งอยู่ นอกจากนี้ ในการบริหารจัดการท้องถิ่นชนบท ก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสภาตำบล แต่ไม่มีสภาพเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติยุบเลิกองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการสภาตำบล แล้วให้มีการจัดบริหารจัดการท้องถิ่นชนบทในรูปแบบ “สภาตำบล” ที่ไม่มีสภาพเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนิติบุคคล การบริหารงานอยู่ในการดูแลของการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาค คือ อำเภอ โดยงบประมาณตั้งอยู่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

กรุงเทพมหานคร

โครงสร้างการบริหาร

กรุงเทพมหานครแบ่งองค์กรการบริหารออกเป็น 2 ส่วน คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานคร (โปรดดูแผนภาพที่ 6 ประกอบ)

1. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและลับจากราษฎรในกรุงเทพมหานคร โดยมีการจัดส่วนราชการบริหารออกเป็นสำนักเขต และสภาเขต เพื่อช่วยในการบริหารงาน

2. สภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและลับ จากราษฎรผู้มีสิทธิ จำนวน 300,000 คน ต่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร 1 คน ซึ่งในปัจจุบันมีจำนวน 60 คน

แผนภาพที่ 6 แสดงโครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารของกรุงเทพมหานคร

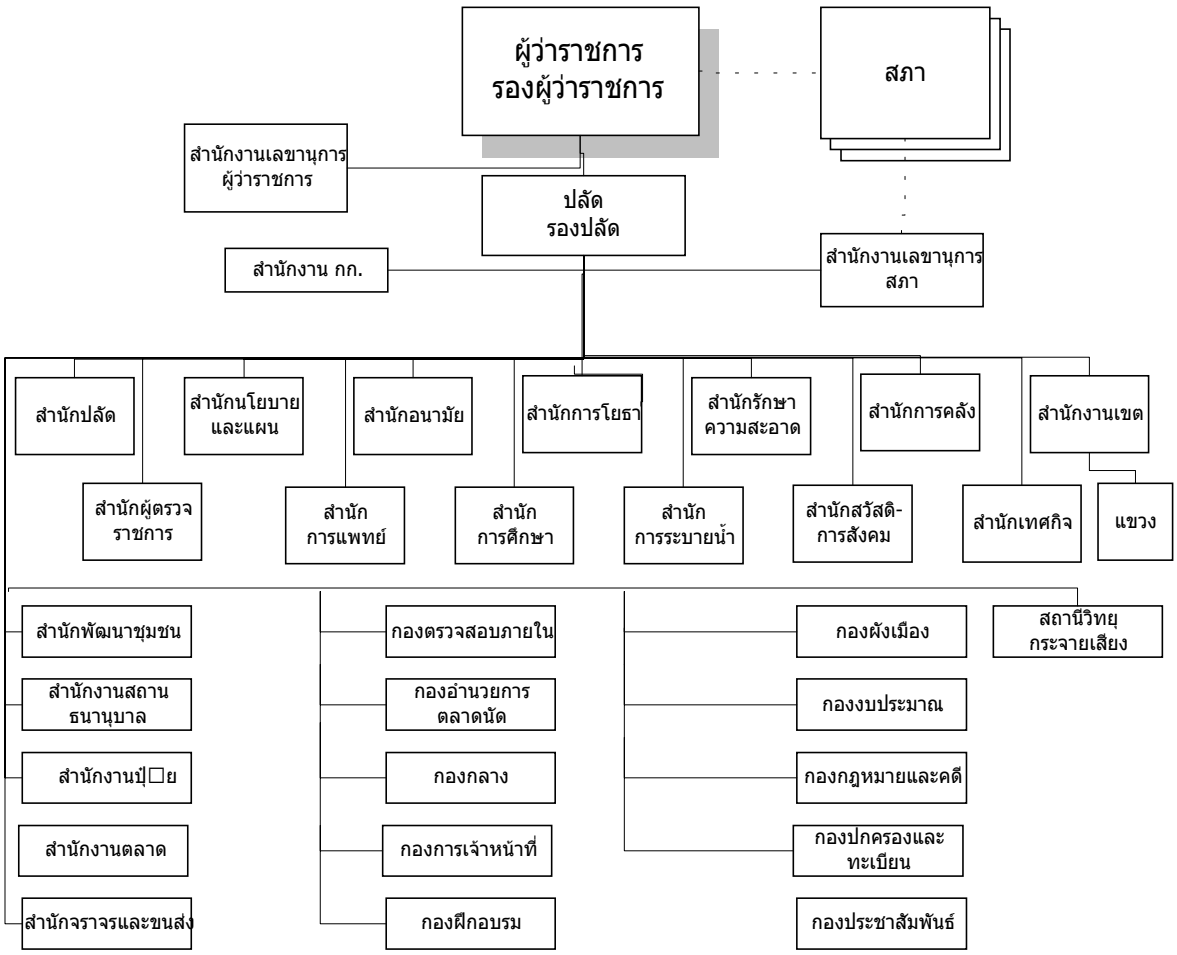
อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การผังเมือง การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก หรือทางน้ำ และทางระบายน้ำ การวิศวกรรมจราจร การขนส่ง การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ การดูแลรักษาที่สาธารณะ การควบคุมอาคาร การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การสาธารณูปโภค การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ การจัดการศึกษา การสาธารณูปการ การสังคมสงเคราะห์ การส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมการประกอบอาชีพ การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร หน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายระบุ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

นอกจากนี้กรุงเทพมหานคร อาจทำกิจการนอกเขตร่วมกับบุคคลอื่นได้โดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทและสหการได้ รวมทั้งมอบให้เอกชนทำแทนได้

การคลังและทรัพย์สิน

กรุงเทพมหานครมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งต้องทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี ตามที่กล่าวข้างต้นในเรื่องข้อบัญญัติงบประมาณกรุงเทพมหานคร มีรายได้รายจ่ายตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ



แผนภาพที่ 6 - โครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารของกรุงเทพมหานคร

ที่มา: พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

1. **<u>รายได้</u>**

กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

(1) รายได้จากทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร

(2) รายได้จากการสาธารณูปโภคของกรุงเทพมหานคร

(3) รายได้จากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร การทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นหรือสหการ

(4) ภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นของเทศบาล หรือมีข้อบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะ เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถหรือรถยนต์ ฯลฯ

(5) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้

(6) ค่าบริการ ซึ่งกรุงเทพมหานครเรียกเก็บจากการบริการที่ทำให้แก่เอกชน ส่วน ราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 92 โดยตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

(7) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

(8) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร

(9) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ หรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และเงินสมทบจากรัฐบาล

(10) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

(11) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศซึ่งได้รับความเห็นชอบจากกรุงเทพมหานคร

(12) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

(13) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน

(14) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดินหรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งแสวงหากำไรในกรุงเทพมหานครตามที่จะมีกฎหมายกำหนด

(15) รายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน หรือค่าธรรมเนียมพิเศษตามที่จะมีกฎหมายกำหนด

(16) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร

2. **<u>รายจ่าย</u>**

กรุงเทพมหานครอาจมีรายจ่ายดังต่อไปนี้

(1) เงินเดือน

(2) ค่าจ้างประจำ

(3) ค่าจ้างชั่วคราว

(4) ค่าตอบแทน

(5) ค่าใช้สอย

(6) ค่าสาธารณูปโภค

(7) ค่าวัสดุ

(8) ค่าครุภัณฑ์

(9) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

(10) เงินอุดหนุน

(11) รายจ่ายอื่นตามที่จะมีกฎหมายหรือระเบียบของกรุงเทพมหานครกำหนดไว้

(12) รายจ่ายตามข้อผูกพัน (มาตรา 118)

ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับกรุงเทพมหานคร

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร

2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยมติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง

3) ในกรณีที่ดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครขัดแย้งกันจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจยื่นข้อเสนอพร้อมด้วยเหตุผลต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ยุบสภากรุงเทพมหานครได้

4) นอกจากการสั่งยุบสภากรุงเทพมหานครตามข้อเสนอของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีอาจสั่งยุบสภากรุงเทพมหานครได้

5) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการที่กรุงเทพมหานครจะทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัท หรือถือหุ้นในบริษัท

6) รัฐมนตรีเห็นชอบในการมอบให้เอกชนกระทำกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการหรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนกรุงเทพมหานคร

7) รัฐมนตรีอนุมัติในการออกข้อกำหนดของกรุงเทพมหานคร การหารายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร ออกระเบียบเกี่ยวกับเงินอุดหนุน และมีสำนักตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ

เมืองพัทยา

โครงสร้างการบริหาร

การบริหารงานเมืองพัทยามีโครงสร้างที่สำคัญ 2 ฝ่าย คือ สภาเมืองพัทยา และปลัดเมืองพัทยา (ฮึกหาญ โตมรศักดิ์, 2531 : 412-416) ดังแสดงในแผนภาพที่ 7

สภาเมืองพัทยา

ประกอบด้วยสมาชิกสภาเมืองพัทยาจำนวน 17 คน แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) สมาชิกประเภทหนึ่ง ได้แก่ สมาชิกสภาเมืองพัทยาซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงจำนวน 9 คน

2) สมาชิกประเภทที่สอง ได้แก่ สมาชิกสภาเมืองพัทยา ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งจำนวน 8 คน โดยแต่งตั้งจากบุคคลในสาขาอาชีพต่างๆ จำนวน 4 คน และผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับเมืองพัทยาจำนวน 4 คน

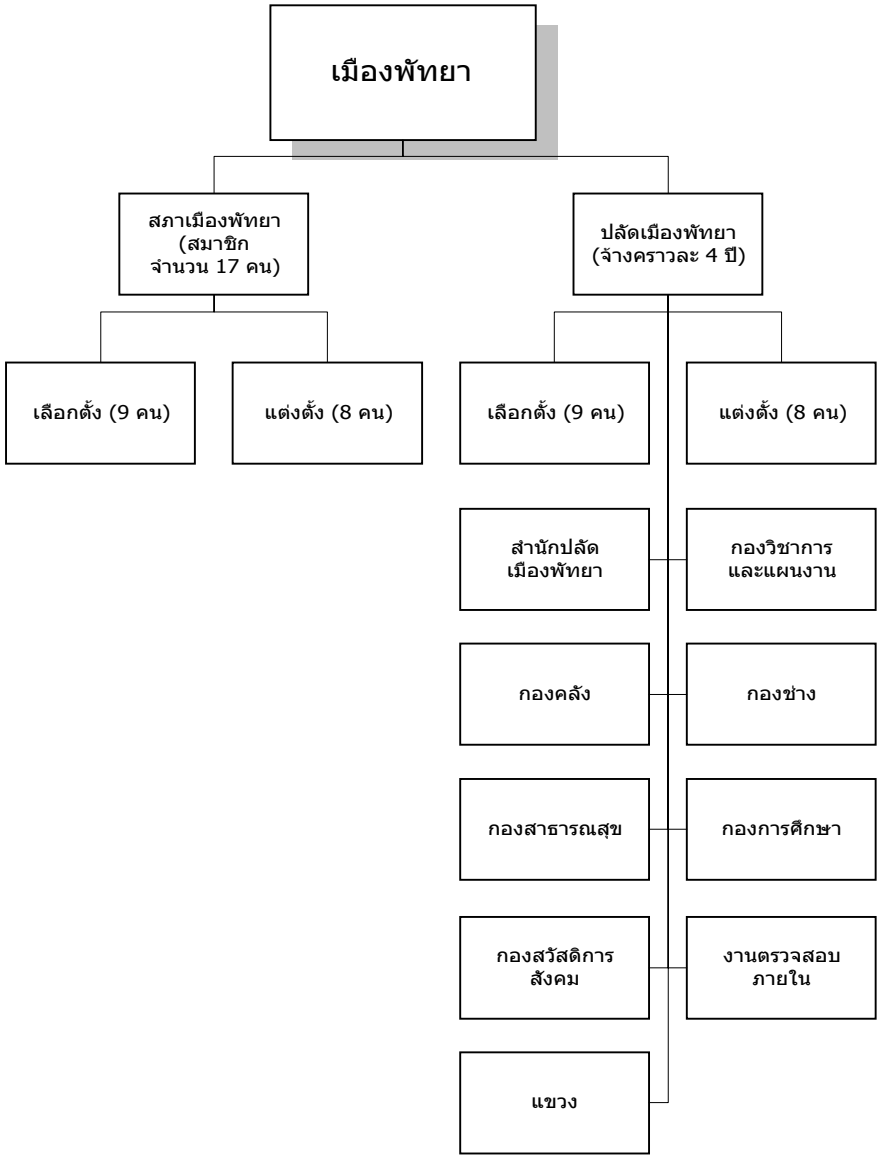
ปลัดเมืองพัทยา เป็นผู้บริหารเมืองพัทยา มาจากการว่าจ้างโดยสภาเมืองพัทยาให้ความเห็นและนายกเมืองพัทยาเป็นคู่สัญญาในฐานะผู้ว่าจ้างในนามของเมืองพัทยา ปลัดเมืองพัทยาเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างทั้งหมดของเมืองพัทยา ปลัดเมืองพัทยาจะแต่งตั้งรองปลัดเมืองพัทยาได้ไม่เกิน 2 คน ทำหน้าที่ช่วยปลัดเมืองพัทยาบริหารกิจการเมืองพัทยาตามที่ปลัดเมืองพัทยามอบหมาย

พนักงานเมืองพัทยา

โดยมีพนักงานเมืองพัทยาช่วยเหลือ ซึ่งการจัดแบ่งส่วนจะมีสำนักปลัดเมืองพัทยาและกองอื่นๆ ที่สำคัญ

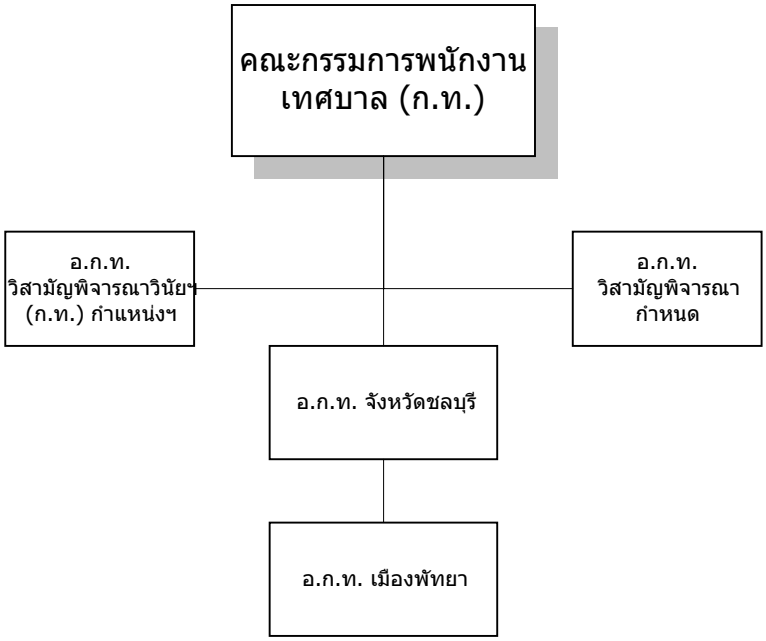
การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานพนักงานเมืองพัทยาเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 เนื่องจาก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 กำหนดให้ระเบียบพนักงานเมืองพัทยาเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล ดังนั้น พนักงานเมืองพัทยาเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอันเป็นหน้าที่ของพัทยา โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณเมืองพัทยา หมวดเงินเดือน มีฐานะเช่นเดียวกับพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เช่น พนักงานเทศบาล เป็นต้น และเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา กฎหมายได้กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519) มาใช้บังคับกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานเมืองพัทยา และในการนี้ให้ถือว่าเมืองพัทยามีฐานะเทียบเท่าเทศบาลนคร ปลัดเมืองพัทยามีอำนาจบังคับบัญชาเทียบเท่านายกเทศมนตรี



แผนภาพที่ 7 - โครงสร้างของเมืองพัทยา

รูปแบบโครงสร้างขององค์การกลางบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา



แผนภาพที่ 8 - โครงสร้างขององค์การกลางบริหารงานบุคคลเมืองพัทยา

อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การจัดให้มีน้ำสะอาดและการประปา การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ การควบคุมอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและบริการอื่น การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลหรือของเมืองพัทยา

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้เมืองพัทยาทำกิจการนอกเขตเมืองพัทยา ทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคล ตลอดจนถือหุ้นในบริษัท

การคลังและงบประมาณ

การคลังและงบประมาณเมืองพัทยามีรายละเอียดโดยสังเขป ดังนี้ (ฮึกหาญ โตมรศักดิ์, 2531 : 425-433)

1) **รายได้**

1.1) รายได้จากภาษีอากร ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์ในการฆ่าสัตว์ ภาษีบำรุงเมืองพัทยาที่เก็บจากน้ำมันเบนซิน ภาษีการค้า อากรมหรสพ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน ภาษีบำรุงเมืองพัทยาที่เก็บจากผู้ส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศ ภาษีสุรา ภาษีเครื่องดื่ม

1.2) รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับและค่าใบอนุญาต

1.3) รายได้ประเภทอื่น ได้แก่ รายได้จากทรัพย์สินของเมืองพัทยา รายได้จากสาธารณูปโภคของเมืองพัทยา รายได้จากการพาณิชย์ของเมืองพัทยา เป็นต้น

1.4) รายได้พิเศษ ได้แก่ เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ เงินช่วยเหลือและค่าตอบแทน เป็นต้น

2. **รายจ่าย**

รายจ่ายเมืองพัทยามีรายจ่ายดังนี้ เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้าง ชั่วคราว ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เงินอุดหนุน รายจ่ายตามข้อผูกพัน รายจ่ายอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติเมืองพัทยากำหนด

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับเมืองพัทยา

เมืองพัทยาแม้จะเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษที่แตกต่างออกไป และมีอิสระในการดำเนินงานมากเพียงใด รัฐบาลยังคงกำกับดูแลเมืองพัทยา โดยอาศัยความสัมพันธ์ ดังนี้

1. **รัฐบาลกับเมืองพัทยา**

1.1 การออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือ สั่งการ จะมีผู้รับผิดชอบตามลำดับของกฎหมายเช่นเดียวกับบทที่ผ่านมาแล้ว ในกฎหมายลำดับรอง กระทรวงมหาดไทยโดยสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง จะเป็นผู้ดูแลและ ดำเนินการ

1.2 การจัดตั้งเมืองพัทยาจะกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ส่วนการเปลี่ยนแปลงเขตเมืองพัทยา และการจัดตั้งสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

1.3 การบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยาใช้ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519

1.4 กระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้กำหนดแบบสัญญาจ้าง และ คุณสมบัติของปลัดและรองปลัดเมืองพัทยา

1.5 การตั้ง เปลี่ยนแปลง ยุบ กำหนดอำนาจหน้าที่ส่วนราชการและของหัวหน้าส่วนราชการ ต้องจัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย

1.6 การดำเนินการของเมืองพัทยาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากส่วนกลางก่อน

1.7 การดำเนินการของเมืองพัทยาที่ต้องได้รับการอนุมัติจากราชการส่วนกลางก่อน คือ การร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้งบริษัท หรือถือหุ้นในบริษัท หรือเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่ถืออยู่ ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

1.8 ในการบริหารงานของเมืองพัทยา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาประเภทที่สอง จำนวน 8 คน การยุบสภาเมืองพัทยา เพื่อให้มีการเลือกตั้งและแต่งตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาใหม่ ทั้งนี้ โดยคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัด สั่งให้นายกเมืองพัทยาออกจากตำแหน่ง เมื่อเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่งและหน้าที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควร เมื่อได้รับรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัดว่าปลัดเมืองพัทยากระทำการอันอาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่เมืองพัทยาหรือกระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ชี้แจงแนะนำ หรือตักเตือนแล้ว แต่ปลัดเมืองพัทยาไม่ปฏิบัติตาม

ผู้ว่าราชการจังหวัดกับเมืองพัทยา

ความสัมพันธ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดกับเมืองพัทยาอยู่ในลักษณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่กำกับดูแลให้ปฏิบัติงาน โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติร่างข้อบัญญัติที่ปลัดเมืองพัทยา มีความจำเป็นต้องเสนอเพื่อให้นายกเมืองพัทยาลงชื่อและประกาศใช้

(2) ผู้พิจารณาร่างข้อบัญญัติ เพื่อประกาศใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติ

(3) ปลัดเมืองพัทยาใช้อำนาจตามกฎหมายยึดทรัพย์สินของผู้รับผิดชอบเสียภาษีอากรที่ค้าชำระ แต่จะสั่งขายทอดตลาดได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

(4) ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วน ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งระงับหลังได้ชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือนแล้ว สำหรับการกระทำของปลัดเมืองพัทยาที่กระทำการอันอาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่เมืองพัทยา

(5) มีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้เมืองพัทยาชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา

(6) เป็นผู้ประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทหนึ่งใหม่ภายใน 2 เดือน เมื่ออายุของสภาเมืองพัทยาสิ้นสุดลง

(7) เสนอคำแนะนำต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการยุบสภาเมืองพัทยา

(8) มีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาเมืองพัทยาพ้นจากตำแหน่ง กรณีไม่มาประชุมสภาเมืองพัทยาสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร

(9) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสอบสวนกรณีที่มีข้อกล่าวหาว่าสมาชิกสภาเมืองพัทยาขาดคุณสมบัติ มีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันต้องห้ามตามพระราชบัญญัติ แล้วรายงานผลการสอบสวนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาต่อไป

(10) เป็นผู้เรียกประชุมสภาเมืองพัทยาครั้งแรก (ดูมาตรา 30) และเรียกประชุมกรณีที่นายกเมืองพัทยาไม่เรียกประชุมสภาเมืองพัทยา

(11) เป็นผู้ประกาศผลการเลือกนายกเมืองพัทยา ภายหลังการเลือกสมาชิกสภาเมืองพัทยาเป็นนายกเมืองพัทยา

(12) เป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการของเมืองพัทยา ซึ่งมีตำแหน่งและอาวุโสตามลำดับเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา กรณีที่ปลัดเมืองพัทยาพ้นจากตำแหน่ง

(13) แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาการทำกิจการอยู่ นอกเขตเมืองพัทยา แต่มีผลกระทบกระเทือนต่อความสงบ และความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยของราษฎรในเขต

สภาพปัญหาของระบบการปกครองที่รวมศูนย์อำนาจการปกครอง

การวางระบบบริหารราชการที่ให้ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีอำนาจ ภารกิจกว้างขวางครอบคลุมไปทั่วทั้งประเทศ ใช้บุคลากรและงบประมาณจำนวนเป็นจำนวนมากในส่วนกลาง อาศัยระบบที่เชื่อมโยงด้วยกฎเกณฑ์และระเบียบแบบแผนที่ค่อนข้างเข้มงวดเคร่งครัด การตัดสินใจและสั่งการต่างๆ จะขึ้นอยู่กับส่วนกลางเป็นสำคัญ โดยให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นน้อย และมีสัดส่วนของรายได้เพียง 8-11% ของรายได้ของรัฐบาล และแม้จะ

พยายามมอบอำนาจไปสู่ภูมิภาค แต่ก็ไม่สามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามระบบการปกครองประชาธิปไตยได้ดี ทั้งนี้ เนื่องจากการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ทั้งเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาในระยะที่ผ่านมานั้น ไม่สามารถที่จะปฏิบัติภารกิจสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ เนื่องจากสาเหตุมาจากหลายๆ ปัจจัย จากการศึกษาของโภคิน พลกุล (2539) ได้พบปัญหาต่างๆ ดังนี้

1. ปัญหาด้านการจัดโครงสร้างขององค์กร

โครงสร้างองค์กรท้องถิ่นมีความหลากหลายและแตกต่างกันไปในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ ระบบสภาของเทศบาล โครงสร้างในรูปคณะกรรมการของสุขาภิบาล โครงสร้างในรูปผู้จัดการเมืองของเมืองพัทยา โครงสร้างในรูประบบสภา ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของกรุงเทพมหานคร โครงสร้างในรูปแบบองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร และโครงสร้างในรูปแบบระบบสภาขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารโดยตำแหน่ง การจัดโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าวค่อนข้างจะสับสน เพราะแต่ละองค์กรจะมีที่มาและเหตุผลในการจัดตั้งโดยเฉพาะขึ้นอยู่กับการกำหนดจากส่วนกลางไปตามสถานการณ์ในแต่ละช่วงแต่ละยุค ทำให้แต่ละองค์กรปกครองท้องถิ่นมีทิศทางการดำเนินงานและการพัฒนาไปในรูปแบบที่ไร้ทิศทาง

2. ปัญหาการจัดแบ่งภารกิจ

การจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันยังไม่ชัดเจน การกระจายภารกิจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจจัดทำได้มากขึ้นและสามารถจัดทำได้อย่างแท้จริง มิใช่เพียงแต่มีกฎหมายรองรับให้มีอำนาจเท่านั้น ลักษณะภารกิจของท้องถิ่นควรจะเป็นเช่นไรนั้นขึ้นอยู่กับสภาพความเป็นชุมชนตามความเป็นจริง มิใช่เกิดขึ้นจากการที่กฎหมายกำหนดแบบกว้างๆ เหมือนกันหมด กล่าวคือ ในพื้นที่ชนบทหรือกึ่งเมืองกึ่งชนบท สภาพปัญหาจะมีลักษณะเฉพาะ เช่น ปัญหาด้านแหล่งน้ำ การส่งเสริมอาชีพ ราคาพืชผลผลิตทางการเกษตร การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น สำหรับในพื้นที่เมืองจะมีปัญหาเฉพาะของความเป็นเมือง เช่น ปัญหาการจราจร การผังเมือง สิ่งแวดล้อม สวนสาธารณะ เป็นต้น ทำให้ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงไปดำเนินการภารกิจของท้องถิ่นอยู่

3. ปัญหาทางด้านการเงินการคลัง

โดยทั่วไปสภาพทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นไม่เพียงพอต่อการจัดทำภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบ โดยมีสาเหตุมาจากความไม่เหมาะสมในการจัดระบบภาษี ซึ่งภาษีส่วนใหญ่จะตกเป็นของรัฐในส่วนกลาง รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง มีสัดส่วนน้อยมาก เมื่อเทียบกับรายจ่ายของท้องถิ่น นอกจากนั้น รายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บให้ ทั้งที่เก็บเพิ่มและเก็บให้ทั้งจำนวนนั้นยังมีการจัดสรรภาษีดังกล่าวให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่เหมาะสม ซึ่งจะเห็นได้จากสัดส่วนรายได้ของภาคท้องถิ่นทั้งหมดนั้นคิดเป็นเพียงประมาณร้อยละ 7 ของรายได้ภาครัฐทั้งหมด เงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมดก็คิดเป็นเพียงประมาณร้อยละ 1.4 ของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด อำนาจการเงินการคลังจึงตกอยู่ในมือของรัฐเกือบสมบูรณ์ (โภคินและคณะ ; 2539 : 445) ทำให้ท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ บางแห่งแม้จะมีรายได้เพียงพอที่จะปฏิบัติตามหน้าที่ แต่ก็ไม่สามารถขยายงาน

พัฒนาได้ทันกับความต้องการของประชาชน เนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากร การบริหารงานส่วนท้องถิ่นจึงต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลตลอดมา ปัญหาการคลังมีรายละเอียดที่ควรพิจารณาดังต่อไปนี้

(3.1) การต้องพึ่งงบประมาณจากส่วนกลาง ทำให้ส่วนกลางมีอำนาจในการกำหนดนโยบายให้ท้องถิ่นทำตามนโยบายที่กำหนดมาในระดับชาติ แทนที่จะเป็นความคิดริเริ่มและความต้องการของท้องถิ่นเอง

(3.2) แหล่งรายรับประจำยังไม่ได้สัดส่วนกับหน้าที่ที่ควรจะทำ รายได้ที่มีอยู่ไม่สามารถสร้างความเจริญหรือพัฒนาได้เต็มที่ งาน/โครงการสำคัญบางอย่างต้องรอจากงบประมาณอื่นสนับสนุน

(3.3) เมื่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่มีรายได้พอที่จะสร้างผลงานให้เป็นที่ศรัทธาของประชาชนได้ ผลเสียที่ตามมาก็คือ การขาดความร่วมมือจากประชาชน

(3.4) การปรับปรุงแก้ไขอัตราภาษีหรือค่าธรรมเนียมหรือการริเริ่มเก็บภาษีชนิดใหม่ที่เป็นไปอย่างล่าช้า และกระบวนการในการจัดเก็บภาษีก็ยังมีข้อบกพร่อง ขาดแคลนเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพ

(3.5) รายได้ที่สำคัญที่สุดของการคลังท้องถิ่นก็คือ ภาษีอากร แต่ภาษีอากรก็เป็นรายได้ที่สำคัญทั้งของรัฐบาลและท้องถิ่น ภาษีที่เก็บได้ในภูมิภาคและท้องถิ่นจะต้องส่งเข้าส่วนกลางก่อนแล้วจึงย้อนส่งกลับให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งๆ ที่มีการกำหนดอัตราส่วนไว้อย่างแน่นอนแล้ว และในทางปฏิบัตินั้นเป็นไปด้วยความล่าช้าตามลักษณะของระบบราชการ ซึ่งรวมไปถึงการให้เงินอุดหนุนบางอย่างด้วย

4. ปัญหาการจัดความสัมพันธ์

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น แยกพิจารณาเป็น 2 กรณีใหญ่ คือ การกำกับดูแลโดยตรง ซึ่งได้แก่ การกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กร การกำกับดูแลการกระทำที่สำคัญๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น และการกำกับดูแลโดยอ้อม ซึ่งได้แก่ การให้เงินอุดหนุน การใช้สัญญามาตรฐานสำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่สมบูรณ์ เช่น เทศบาล กรุงเทพมหานคร ความสัมพันธ์จะเป็นไปในเชิงกำกับดูแลตามหลักการที่กล่าวมา แต่สำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่มีการผสมผสานระหว่างตัวแทนของรัฐกับตัวแทนของประชาชนที่เข้ามาบริหารงานองค์กรฯ มีการใช้ทั้งอำนาจกำกับดูแลและอำนาจบังคับบัญชาควบคู่กันไป เพราะตัวแทนของรัฐเข้าไปเป็นผู้บริหารองค์กรโดยตรง และแม้แต่ในกรณีเทศบาล รัฐก็ยังกำกับดูแลเข้มงวดทั้งในแง่การบริหารทั่วไป การบริหารการเงินการคลัง และการบริหารงานบุคคล

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกัน โดยปกติจะเป็นความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างร่วมกันโดยการจัดตั้งสหการ แต่เนื่องจากองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีที่มาจากประชาชน เช่น เทศบาล ไม่มีพื้นที่ติดกัน องค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ในจังหวัดก็บริหารโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ การจัดตั้งสหการจึงเป็นไปได้ยาก ในท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดกันควรร่วมมือกันกำหนดเป็นสหการ โดยอาจมีสหการได้หลายรูปแบบเพื่อสนองตอบต่อวัตถุประสงค์ที่ต่างกัน แต่ขณะเดียวกันก็จะมีความขัดแย้งในลักษณะต่างๆ ตามมา

5. ความสับสนในบทบาทของตัวแทนรัฐในส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองท้องถิ่น

ฐานะของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด พร้อมๆ กับการเป็นตัวแทนของรัฐบาลสร้างความสับสนให้แก่ประชาชน นายอำเภอก็เช่นกัน การทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการของสุขาภิบาลที่มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ และทำหน้าที่เป็นหัวหน้าส่วนอำเภออันเป็นหน่วยงานส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พร้อมๆ กับเป็นตัวแทนของรัฐบาลในระดับอำเภอ ความสับสนเป็นเหตุให้เกิดการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ

จังหวัดให้เป็นตัวแทนของประชาชนแทนที่การเป็นตัวแทนของรัฐ ซึ่งเป็นความสับสนในเรื่องการจัดระเบียบการปกครองของประเทศ

ส่วนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มาจากการเลือกของราษฎร แต่รัฐเป็นผู้แต่งตั้งให้ปฏิบัติภารกิจของรัฐ โดยมีบทบาททั้งในด้านที่กฎหมายกำหนด เช่น การรักษาความสงบ และบทบาทที่มิได้กำหนดโดยกฎหมาย แต่เกิดจากจารีตประเพณีการปกครองของไทยที่ได้สั่งสมมาเป็นเวลานับร้อยปี เช่น การเป็นผู้นำในงานประเพณี งานสังคม เป็นต้น กระแสเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจในระดับตำบลส่งผลกระทบโดยตรงต่อฐานะและบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ว่าควรจะปฏิบัติแต่ภารกิจของรัฐอย่างเดียว หรือจะต้องปรับบทบาทมาปฏิบัติภารกิจของท้องถิ่นควบคู่กันไป

6. ปัญหาด้านประชาชน

การปกครองท้องถิ่นไทยเป็นการหยิบยื่นให้จากเบื้องบน มิได้มาจากการต่อสู้เรียกร้องจากประชาชนที่ต้องการจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง บริหารงานโดยตนเอง เพื่อความเจริญรุ่งเรือง และความผาสุกของตนเอง การมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของประชาชนในการเข้าไปมีบทบาทไม่ว่าจะเป็นไปในรูปของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครเลือกตั้ง ตลอดจนการเป็นหูเป็นตา เอาใจใส่ต่อการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงมีจุดอ่อนมากมาย สิ่งเหล่านี้เป็นการเรียนรู้ทางการเมือง (Political Socialization) จากวิถีชีวิตประจำวัน ซึ่งมีปัจจัยอยู่หลายประการ ได้แก่

(6.1) ประชาชนยังขาดความสำนึกในการปกครองตนเอง และมีทัศนคติเกี่ยวกับการปกครองว่าเป็นเรื่องของเบื้องบนหรือของรัฐบาล หาใช่หน้าที่ของตนที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย การริเริ่มการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นแบบหยิบยื่นให้โดยรัฐบาล หรือเพราะผู้มีอำนาจเห็นความสำคัญมากกว่าที่ประชาชนจะเห็นความสำคัญเอง

(6.2) ประชาชนให้ความสนใจการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นหัวใจของการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองที่สำคัญที่สุดในเปอร์เซ็นต์ที่น้อยพอๆ กับการเมืองในระดับชาติ

(6.3) ความตื่นตัวของประชาชนในเรื่องการปกครองตนเองถูกบั่นทอน โดยความไม่มั่นคงและไม่มีเสถียรภาพของการเมืองในระดับชาติ ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นการเมืองในระดับชาติ ความรู้สึกศรัทธาในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นก็ย่อมจะไม่เกิดขึ้น

(6.4) ประชาชนในท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถไม่อยากทำงานในหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพราะยังเกิดความรู้สึกว่ามีเกียรติและศักดิ์ศรีน้อยกว่า เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในด้านคุณภาพของเจ้าหน้าที่ตลอดถึงผู้บริหาร รวมทั้งความก้าวหน้าในการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและค่าตอบแทนไม่เหมาะสม ยกเว้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเมืองที่เจริญอาจไม่ประสบปัญหาเรื่องดังกล่าว ซึ่งต่างกับระดับล่าง เช่น สุขาภิบาลจะเห็นปัญหาดังกล่าวได้ชัดเจน

(6.5) ประชาชนบางส่วนเบื่อหน่ายในพฤติกรรมของสมาชิกสภาในหน่วยการปกครองท้องถิ่นบางหน่วย ซึ่งบางครั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านั้นได้กลางเป็นเวทีหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง เป็นการสร้างอิทธิพลทางการเมืองของคนบางกลุ่ม จนมีการวิพากวิจารณ์กันในทางลบ เช่น มีคำกล่าวว่า สภาจังหวัด คือ “สภาผู้รับเหมาะ” เป็นต้น

7. ปัญหาประสิทธิภาพในการบริหาร

ขอบเขตและความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแม้จะไม่กว้างขวางนัก แต่ก็ต้องรับภาระการแก้ปัญหาใหญ่ๆ ใหม่ๆ อยู่เสมอ ทำให้แทนที่จะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ คือ สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ กลับกลายเป็นว่าไม่สามารถดำเนินงานได้ตามที่คาดหวัง ดังกรณีต่างๆ ดังนี้

(7.1) ปัญหาในด้านคลังที่ทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การใช้จ่าย ทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารงานด้อยลงไปด้วย

(7.2) เมื่อไม่มีประสิทธิภาพในการบริหาร ประชาชนก็มองไม่เห็นความสำคัญของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทำให้ยากต่อการหาคนที่ดีมีความรู้ความสามารถและเสียสละมาทำงาน ซึ่งทำให้ด้อยประสิทธิภาพมากขึ้นไปอีก

(7.3) ระบบบริหารงานบุคคลไม่ทัดเทียมกับข้าราชการส่วนภูมิภาค ส่วนกลาง และธุรกิจเอกชนทั่วไป ความไม่แน่นอนในอาชีพของเจ้าหน้าที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงไม่สามารถดึงดูดคนได้ดีเท่าเทียมกับระบบข้าราชการพลเรือนของรัฐ

(7.4) จากปัญหาความไม่เป็นอิสระในการปกครองตนเอง ทำให้ความตั้งใจที่จะทำงานเพื่อท้องถิ่นลดน้อยลง เพราะบทบาทของท้องถิ่นถูกจำกัดไม่สามารถแสดงออกได้อย่างเต็มที่

8. ปัญหาในด้านนโยบาย

รัฐบาลหลายยุคหลายสมัยประกาศว่าให้มีจุดประสงค์ที่จะกระจายอำนาจในการบริหารและการปกครองตนเองแก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่จะพบรัฐบาลไม่มีความมั่นคงในแนวความคิดดังกล่าวและมองเห็นช่องทางที่จะได้ประโยชน์จากการกำหนดนโยบายในระยะสั้นในการหาความนิยมจากสังคม

สรุป

ถึงแม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจะมีปัญหาอุปสรรคเป็นอย่างมากมายหลายประการ และส่งผลกระทบต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม ประเด็นสำคัญของปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เป็นองค์กรท้องถิ่นที่แท้จริง การบริหารจัดการของไทยยังมีลักษณะของการรวมศูนย์ (Centralization) เป็นอย่างมาก ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของส่วนภูมิภาค ซึ่งถือเป็นตัวแทนรัฐบาลเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น หลังจากปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ได้เกิดกระแสการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจมากขึ้นเรื่อยๆ

กระแสเรียกร้องให้กระจายอำนาจเป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายในวงวิชาการและผู้ปฏิบัติต่างเห็นพ้องต้อนกันว่าต้องมีการกระจายอำนาจให้มากขึ้น แต่วิธีการหรือรูปแบบในการกระจายอำนาจนั้นยังมีความเห็นที่ไม่ตรงกัน รวมทั้งความเห็นเกี่ยวกับราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ควรกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นโดยยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค ไม่ต้องมีตัวแทนของรัฐปฏิบัติราชการอยู่ในพื้นที่ส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด ซึ่งเห็นได้จากแนวความคิดที่เสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง ส่วนฝ่ายที่สองมีความเห็นว่า เมื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นแล้วควรจะต้องคงราชการส่วนภูมิภาคไว้ ทั้งนี้ เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐในการปฏิบัติภารกิจของรัฐและควบคุมดูแลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เหตุผลที่กล่าวอ้างสนับสนุนแนวความคิดของทั้งสองฝ่ายนั้น ตรงกันในประการแรกคือ เพื่อส่งเสริมพัฒนาระบอบประชาธิปไตยและการปกครองท้องถิ่น แต่ต่างกันในประเด็นที่สองกล่าวคือ ฝ่ายแรกเห็นว่าหากมีการกระจายอำนาจที่สมบูรณ์แล้วก็ไม่จำเป็นต้องมีการปกครองส่วนภูมิภาค แต่ฝ่ายที่สองเห็นว่า การปกครองส่วนภูมิภาคจำเป็นต้องมีอยู่ควบคู่กันไป เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะทั้งของรัฐและของท้องถิ่นเป็นไปอย่างสอดคล้อง มีการประสานและควบคุมกำกับที่ดี อันจะนำไปสู่ประสิทธิภาพและความเป็นเอกภาพของรัฐ หรือในส่วนของการปรับปรุงองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมดซึ่งมีแตกต่างกันถึง 5 รูปแบบ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ควรจะคงความแตกต่างเช่นนี้ต่อไปโดยปรับปรุงในรายละเอียดของแต่ละรูปแบบให้มีความเป็นท้องถิ่นที่สมบูรณ์ขึ้น แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรปรับปรุงให้ไปตาม

แนวทางของระบบเทศบาลทั้งหมด หรืออาจมีรูปแบบอื่นๆ อีกนอกเหนือไปจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (โภคินและคณะ ; 2538: 447)

จากกระแสการเรียกร้องดังกล่าวได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงกรอบการบริหารจัดการท้องถิ่นโดยมีการตรวจสอบสภาพปัญหาและอุปสรรคขององค์กรปกครองท้องถิ่น และบัญญัติกรอบใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยมีการปฏิรูปทั้งโครงสร้าง หน้าที่ รายได้ของท้องถิ่น และการบริหารงานให้มีอิสระมากขึ้น และให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นของไทย เพื่อให้สามารถพัฒนาได้ทันกับสภาวการณ์และความเป็นไปของโลกและของสังคมไทย

บทที่ 4

การบริหารจัดการท้องถิ่นในบริบทของการกระจายอำนาจ

ความนำ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นความพยายามที่สำคัญประการหนึ่งที่จะปฏิรูประบบการเมืองการปกครองครั้งสำคัญของประเทศ กระแสการเรียกร้องให้มีการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นทั้งในด้านรูปแบบ โครงสร้าง การเงินการคลัง การบริหารงาน การบริหารงานบุคคล และการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่เห็นได้ชัดเจนได้แก่ การปรับเลิกองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลไปเป็นเทศบาล ทำให้ในปัจจุบันมีรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่ 4 รูปแบบ รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 7,952 แห่ง (กระทรวงมหาดไทย ข้อมูล ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2544) แยกออกเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 75 แห่ง เทศบาลจำนวน 1,129 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6,745 แห่ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา องค์กรปกครองท้องถิ่นเหล่านี้ มีโครงสร้างการบริหารที่ประกอบด้วยสภาท้องถิ่นที่มีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเอง และผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทั้งนี้ ในกรณีของเทศบาล ประชาชนในเขตเทศบาลสามารถลงประชามติเพื่อแสดงเจตนารมย์ที่จะเลือกนายกเทศเทศมนตรีของตนเองได้ นอกจากนี้ ระบบการบริหารงานบุคคลได้รับการพัฒนาให้มีความเป็นอิสระมากขึ้น มีการกำหนดแผนและขั้นตอนในการถ่ายโอนภารกิจและการเงินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการท้องถิ่น อีกทั้งมีการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสเข้าร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นในหลายรูปแบบ เช่น การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานส่วนกลางและการบริหารงานส่วนท้องถิ่นก็มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและพัฒนาไป ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในทุกจังหวัด และจัดบริหารตามขอบเขตจังหวัด ได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ดังนี้

1. โครงสร้างการบริหาร

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมี 2 ส่วนคือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.1 **สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด** สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี จำนวนสมาชิกที่จะมีได้ในแต่ละจังหวัดจะไม่เท่ากันโดยให้ถือเกณฑ์จำนวนราษฎรตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่ที่มีการเลือกตั้ง โดยสรุปจะมีจำนวนสมาชิกในแต่ละจังหวัด ตามรายละเอียดในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แสดงจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

จำนวนราษฎรในจังหวัด (คน)	สมาชิก (คน)
ไม่เกิน 500,000	24
มากกว่า 500,000 แต่ไม่เกิน 1,000,000	30
มากกว่า 1,000,000 แต่ไม่เกิน 1,500,000	36
มากกว่า 1,500,000 แต่ไม่เกิน 2,000,000	42
มากกว่า 2,000,000	48

ที่มา : กระทรวงมหาดไทย

ในสภาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะร่วมกันเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและดำเนินการประชุมสภาให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภา โดยมีรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วย นอกจากนี้ ประธานสภายังเป็นผู้แทนสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในกิจการภายนอกด้วย รวมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ ที่อยู่ในวงงานของสภา

1.2 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะทำหน้าที่บริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมายและตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีที่มาโดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกคนหนึ่งให้ทำหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นผู้ประกาศชื่อผู้ที่ได้รับเลือก และให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้ารับหน้าที่ตั้งแต่วันถัดจากวันได้รับเลือก

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นเป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามสัดส่วนจำนวนสมาชิกที่มีในแต่ละสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

1. สมาชิก 48 คน มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 4 คน
2. สมาชิก 42 คนหรือ 36 คน มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 3 คน
3. สมาชิก 30 คนหรือ 24 คน มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 4 คน

2. อำนาจหน้าที่

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่และบทบาทในการดูแลกิจการในเขตพื้นที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น ในการดำเนินกิจการทั้งภายในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด และนอกเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.1 ภายในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

1. ตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
2. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
3. สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
4. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น

5. แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

6. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล

7. คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

9. จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (ปัจจุบันมีการออกกฎกระทรวงในข้อนี้แล้วโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจร่วมดำเนินการหรือจัดทำกิจการจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การทำบำบัดน้ำเสีย การวางผังเมือง การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นทางหลวงชนบท การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล เป็นต้น)

10. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.2 ภายนอกเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่อยู่นอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 กำหนดไว้ว่า

- การนั้นจำเป็นและเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- ได้รับความยินยอมจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดของตน
- ได้รับความยินยอมจากสภาท้องถิ่นหรือสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เกี่ยวข้อง

กิจการใดที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้จัดทำ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจขอความเห็นชอบคณะรัฐมนตรีให้ราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคจัดทำกิจการนั้นได้ นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจตราข้อบัญญัติเพื่อให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือท้องถิ่นนั้น โดยเรียกเก็บค่าบริการได้ หรือจะมอบให้เอกชนกระทำกิจการในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้

3. การบริหารงาน

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะดำเนินการไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด การเสนอร่างข้อบัญญัติจะกระทำได้โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าชื่อเสนอ แต่สำหรับร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้รับรองด้วย โดยกระบวนการร่างข้อบัญญัติจะต้องนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติ

4. การเงิน การคลัง

4.1 รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแบ่งออกได้ดังต่อไปนี้

1. **รายได้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บเอง ได้แก่** รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ผลประโยชน์อันเกิดจากการ ฆ่าสัตว์ น้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน และก๊าซปิโตรเลียม ยาสูบ ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ และค่าธรรมเนียมที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น

2. **รายได้ที่ส่วนราชการอื่นเก็บให้ จัดสรรให้ หรือส่งมอบให้ ได้แก่** รายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่กรมการขนส่งทางบกจัดสรรให้ ภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละห้าของภาษีที่จัดเก็บได้ ภาษีที่กรมสรรพากรส่งมอบให้ ค่าภาคหลวงแร่ ซึ่งกรมทรัพยากรธรณีจัดสรรให้ในอัตราร้อยละยี่สิบ และรายได้จากค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ซึ่งกรมทรัพยากรธรณีจัดสรรให้ในอัตราร้อยละสามสิบ ภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราและค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตเล่นการพนัน และรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม

5. การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ละแห่งจะมีคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบ โดยมีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของทุกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

6. ความสัมพันธ์ของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด

รัฐบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติโดยในส่วนที่เป็นพระราชบัญญัตินั้น เป็นการดำเนินการโดยรัฐบาลและรัฐสภา ส่วนกฎหมายรองลงมาเป็นการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทยโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เช่น ข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด ระเบียบว่าด้วยการคลัง รวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สินส่วนจังหวัด การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด การพาณิชย์ส่วนจังหวัด การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมา นอกจากนี้ ยังอาศัยอำนาจที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้อีกด้วย ส่วนการกำกับดูแลจะเป็นไปตามกฎหมาย และอย่างที่เคยปฏิบัติมาไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก

เทศบาล

เทศบาลจัดตั้งตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลถึงปัจจุบันหลายครั้ง จนได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งใช้เป็นหลักมาจนถึงปัจจุบัน ต่อมาใน พ.ศ. 2543 ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.เทศบาล ฉบับที่ 11 ซึ่งเป็นฉบับล่าสุด มีการประกาศใช้เมื่อ 13 พฤษภาคม 2543 โดยเพิ่มการจัดโครงสร้างเทศบาลแบบนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี ส่วนการจัดตั้งเทศบาลทำได้ง่ายขึ้นโดยไม่คำนึงถึงความหนาแน่นของประชากรอย่างที่เคยคำนึงในอดีตที่ผ่านมา โดยเทศบาลยังมี 3 ประเภท คือ

เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควร เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไปทั้งมีรายได้พอควร

1. โครงสร้างการบริหาร

หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ได้มีการปรับปรุงกฎหมายเทศบาลโดยเพิ่มโครงสร้างของเทศบาลให้มีรูปแบบนายกเทศมนตรีอีกรูปแบบหนึ่งกล่าวคือ องค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาล และคณะมนตรี หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ เทศบาลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่งตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้

1.1 **รูปแบบคณะเทศมนตรี** ประกอบด้วย สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี

(1) สภาเทศบาล

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ตามจำนวนดังต่อไปนี้

1. สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบสองคน
2. สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบแปดคน
3. สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน

สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปี สภาเทศบาลเลือกประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่งเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล

(2) คณะเทศมนตรี

ในกรณีที่ประชาชนในเขตเทศบาลใดออกเสียงแสดงประชามติให้การบริหารเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี ให้เทศบาลนั้นมีคณะเทศมนตรี ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีคนหนึ่งและเทศมนตรีตามจำนวน ดังนี้

1. เทศบาลตำบล ให้มีเทศมนตรีไม่เกินสองคน
2. เทศบาลเมือง ให้มีเทศมนตรีไม่เกินสามคน
3. เทศบาลนคร ให้มีเทศมนตรีไม่เกินสี่คน

1.2 **รูปแบบนายกเทศมนตรี** ประกอบด้วย

-สภาเทศบาล

มีโครงสร้างแบบเดียวกันกับสภาเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี และนายกเทศมนตรี

-นายกเทศมนตรี

ในกรณีที่ประชาชนในเขตเทศบาลใดออกเสียงแสดงประชามติให้การบริหารในเขตเทศบาลใช้รูปแบบนายกเทศมนตรี ให้เทศบาลนั้นมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล โดยมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ มีรองนายกเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามจำนวนดังต่อไปนี้

1. เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกินสองคน
2. เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกินสามคน
3. เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกินสี่คน

2. อำนาจหน้าที่

เทศบาลได้แก่ เทศบาลตำบล เมืองและนคร จะมีอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไม่แตกต่างไปจากเดิมมากนัก ยกเว้นอำนาจหน้าที่ในการบำรุงศิลปะจารีตประเพณี และสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้น ตามรัฐธรรมนูญกำหนด

3. การบริหารงาน

การบริหารงานของเทศบาลจะเป็นไปตามเทศบัญญัติ การเสนอร่างเทศบัญญัติดำเนินการโดยนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลเข้าชื่อเสนอ แต่สำหรับร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาเทศบาลจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกเทศมนตรี ส่วนเทศบาลในรูปแบบของนายกเทศมนตรี หากสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้สภาเทศบาลตั้งคณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งในสาระสำคัญที่บัญญัติไว้ในร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นได้

4. การเงิน การคลังและงบประมาณ

รายได้ของเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาลกำหนดไว้สอดคล้องกับหลักการดั้งเดิม ส่วนรายจ่ายและงบประมาณก็ยังใช้ระเบียบเดิมไม่เปลี่ยนแปลงในหลักการแต่ประการใด

5. การบริหารงานบุคคล

เทศบาลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง จะมีคณะกรรมการพนักงานเทศบาล ซึ่งประกอบด้วยผู้แทน 3 ฝ่าย หรือไตรภาคี คือ ผู้แทนของหน่วยงานราชการในภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนเทศบาลและผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของเทศบาล

6. ความสัมพันธ์ของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคต่อเทศบาล

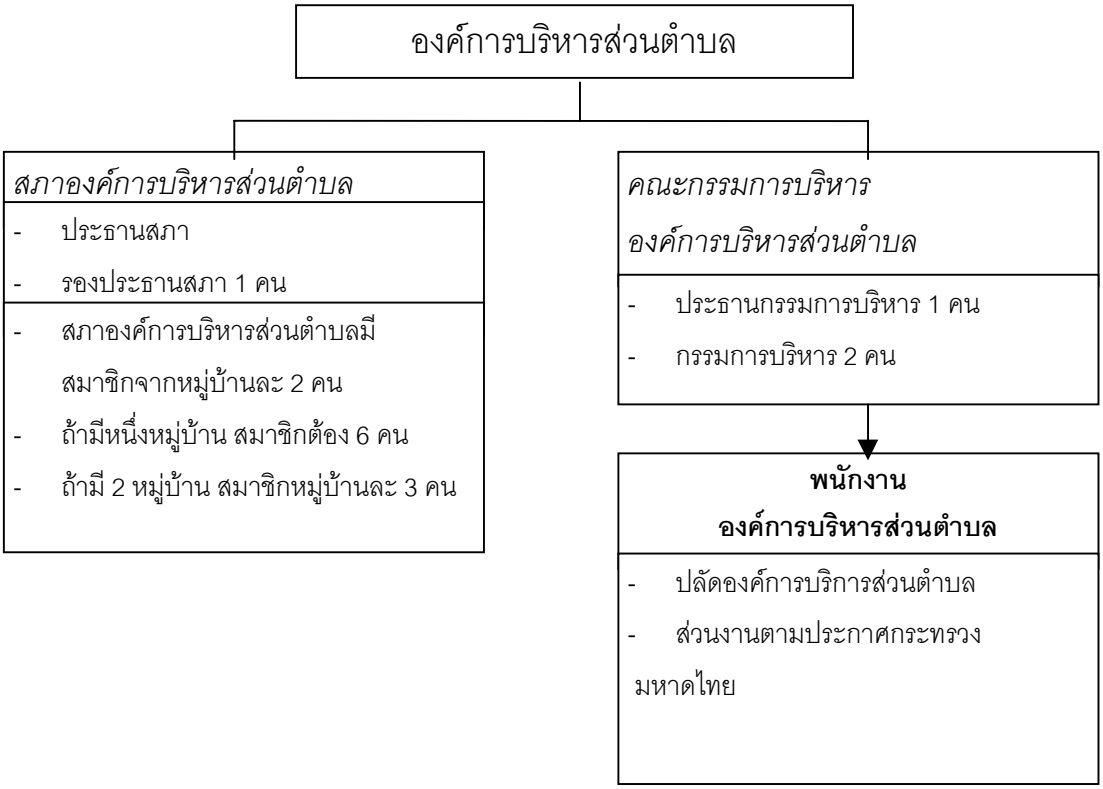
ความสัมพันธ์ของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคต่อเทศบาลก็ยังคงเหมือนเดิม ส่วนกลางใช้กลไกในภูมิภาค คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอกำกับดูแลเทศบาลเช่นเดิม

องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 111 ตอนที่ 53 ก ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2537 และจากผลของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอย่างขนานใหญ่อันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจจากรัฐบาลลงสู่องค์กรประชาชนในระดับตำบลครั้งประวัติศาสตร์ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งจากสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท

1. โครงสร้างการบริหาร

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ดังแสดงในแผนภาพที่ 9



แผนภาพที่ 9 - **โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล**

1.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงสองหมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสามคน โดยอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาและรองประธานสภาคนหนึ่งซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่วันที่ได้รับเลือก และนายอำเภอแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1.2 คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหารคนหนึ่งและกรรมการบริหารจำนวนสองคน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้งโดยให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร

2. อำนาจหน้าที่

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการทั้งภายในเขตพื้นที่และนอกเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล

2.1 ภายในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญหาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว จะต้องไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใดๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับ

การดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐนำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของทางราชการในตำบล เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ

2.2 ภายนอกเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำกิจการร่วมกันได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

3. การบริหารงาน

ระบบการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นไปตามข้อบังคับตำบล ซึ่งร่างข้อบังคับตำบลเสนอได้โดยคณะกรรมการบริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายกับการเข้าชื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

4. การเงิน การคลัง

4.1 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีรายได้โดยแบ่งตามที่มาดังนี้

- รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์
- รายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใด ให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนั้น
- รายได้จากการที่องค์การบริหารส่วนตำบล ออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท ดังต่อไปนี้
- ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล
- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราซึ่งร้านขายสุราตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล
- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วย การพนัน ซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล
- รายได้จากค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากร ประทานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ตามประมวลกฎหมายที่ดินที่เก็บในองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

- ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ทั้งนี้ ในองค์การบริหารส่วนตำบลใดเมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้วให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง
- เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้แบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง
- องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มโดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรดังต่อไปนี้
- ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์
- ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

นอกจากองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนด
- เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล
- เงินกู้จากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

4.2 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

1. เงินเดือน
2. ค่าจ้าง
3. เงินค่าตอบแทนอื่นๆ
4. ค่าใช้สอย
5. ค่าวัสดุ
6. ค่าครุภัณฑ์
7. ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่นๆ
8. ค่าสาธารณูปโภค
9. เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น
10. รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

5. การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดหนึ่ง จะมีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนหน่วยงานราชการ ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นดูแลด้านมาตรฐานการบริหารงานบุคคล

6. ความสัมพันธ์ของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต่อองค์การบริหารส่วนตำบล

6.1 อำนาจหน้าที่ที่ของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารส่วนตำบล ผูกพันอยู่กับระบบการกระจายอำนาจ ทั้งนี้ อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาล ความสัมพันธ์ระหว่างนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดต่อองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการกระทำของราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยการมอบอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

1. **ด้านตัวบุคคล**

- นายอำเภอเป็นผู้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริการส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ นายอำเภอจะต้องดูแลให้การเลือกตั้งเป็นไปตามระเบียบ และเกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรม
- นายอำเภอเป็นผู้รับใบลาออกของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้ง
- นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยนายอำเภอจะต้องแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- นายอำเภอผู้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารองค์การส่วนตำบลซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะประชุมและมีมติแต่งตั้งจากกำนัน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คนและจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน โดยนายอำเภอจะต้องแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น
- นายอำเภอรับหนังสือลาออกจากตำแหน่งของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และของกรรมการบริหาร
- นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประธานกรรมการบริหารชั่วคราวได้ หากประธานกรรมการบริหารว่างลง เนื่องจากเหตุอื่นนอกจากครบวาระและไม่อาจเลือกประธานกรรมการบริหารขึ้นใหม่ได้
- ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุญาตตามคำร้องขอขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างซึ่งอยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราวได้ โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม แต่หากบุคคลผู้นั้นเป็นข้าราชการที่มิได้อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับต้นสังกัดของข้าราชการผู้นั้นก่อนแต่งตั้ง

2. **ด้านงบประมาณและการคลัง**

- นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติใช้ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลใช้ต่อไป

กรณีที่นายอำเภอไม่อนุมัติร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ให้นายอำเภอส่งคืนร่างข้อบังคับให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทบทวนใหม่และหากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาแล้วทบทวนยืนตามร่างข้อบังคับงบประมาณเดิมด้วยเสียงข้างมาก ให้นายอำเภอส่งร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายนั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน15วัน นับตั้งแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งมติยืนยันนั้น

- ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยกรณีเกิดความเห็นแย้งระหว่างนายอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องข้อบังคับงบประมาณจ่าย ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นชอบกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งให้นายอำเภอลงชื่ออนุมัติ แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายนั้น ให้ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายนั้นเป็นอันตกไป

3. **ด้านการบริหารงาน**

- นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุม เปิดและปิดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกรณีที่ยังไม่มีประธานสภาหรือประธานสภาไม่เรียกประชุมตามตามกำหนด

- นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสมัยวิสามัญ เมื่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานกรรมการบริหาร หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่าเป็นการจำเป็นและจะเป็นประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลและยื่นคำร้องต่อนายอำเภอ

- นายอำเภอเป็นผู้อนุญาตให้ขยายเวลาในสมัยประชุมสามัญและสมัยประชุมวิสามัญของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

- นายอำเภอเป็นผู้ลงชื่อให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบลซึ่งเป็นกฎหมายท้องถิ่นที่บังคับใช้ในพื้นที่ แล้วประธานกรรมการบริหารจึงลงชื่อและประกาศใช้ข้อบังคับตำบลนั้นต่อไป

กรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบกับร่างข้อบังคับตำบล หากร่างข้อบังคับตำบลนั้นกำหนดให้มีโทษปรับไว้ด้วยให้ร่างข้อบังคับตำบลนั้นตกไป แต่หากร่างข้อบังคับตำบลนั้นมิได้กำหนดโทษไว้ด้วย ให้นายอำเภอส่งร่างข้อบังคับตำบลนั้นคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทบทวนใหม่ และหากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนแล้วยืนยันตามร่างข้อบังคับตำบลเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดที่มีอยู่ให้ประธานกรรมการบริหารลงชื่อและลงประกาศใช้เป็นข้อบังคับของตำบลนั้นได้เลยโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภออีก

6.2 บทบาทในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย

บทบาทของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดต่อองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการกำกับดูแลให้องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีการดำเนินการที่นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าไม่ถูกต้อง ก็จำต้องมีมาตรการดำเนินการต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. นายอำเภอมีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 9 หรือมิได้อยู่ในหมู่บ้านของตนเกินหกเดือนหรือขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลติดต่อกันสามครั้ง

2. ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติ

3. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบลออกจากตำแหน่ง กำนันผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบลได้ เมื่อบุคคลผู้นั้นมีส่วนได้เสียในสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือในกิจการที่กระทำแก่องค์การบริหารส่วนตำบล

4. ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ออกจากตำแหน่งกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านเมื่อบุคคลนั้นถูกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง

5. นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวนตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบล

6. หากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียกร้องหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ และหากการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผลจากการกระทำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบลโดยให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากตำแหน่งเพราะบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

7. หากคณะกรรมการบริหาร กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะ หรือกรรมการบริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ และหากการที่คณะกรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่งเป็นผลจากการกระทำของกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นคณะกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง หรือกรรมการบริหารที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แล้วแต่กรณีโดยให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากตำแหน่งเพราะบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะกับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร (กทม.) มีลักษณะสำคัญ คือ เป็นทั้งนครหลวงของประเทศไทย และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปพิเศษ ที่มีฐานะเป็นทบวงการเมืองและนิติบุคคล มีระเบียบการปกครองตามบทบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยมีอำนาจหน้าที่ในภาพรวมคือ การจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร และได้มีการแก้ไขกฎหมายครั้งล่าสุด

ใน พ.ศ. 2542 ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบางมาตราเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการมีสัญชาติไทยและการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งยังไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังได้เพิ่มสิทธิของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ รวมทั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อให้เป็น

ไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ส่วนโครงสร้างบทบาทหน้าที่การบริหารงาน รวมทั้งการกำกับดูแลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ยังคงเดิม

เมืองพัทยา

ในปี พ.ศ. 2540 โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น แต่เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเมืองพัทยา มีปลัดเมืองพัทยาทำหน้าที่บริหารกิจการเมืองพัทยา โดยสัญญาจ้างยังไม่สอดคล้องและเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ตามรูปแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ “ผู้จัดการ” (City Manager) ประกอบกับสมควรจัดระเบียบการปกครองเมืองพัทยาใหม่ให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ และเพื่อให้เมืองพัทยามีความอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังสอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเมืองพัทยาอีกครั้งหนึ่ง

1. โครงสร้างการบริหาร

เมืองพัทยามีโครงสร้างประกอบด้วย 2 ส่วนคือ สภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา

1.1 สภาเมืองพัทยา

สภาเมืองพัทยาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา อายุของสภาเมืองพัทยามีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง โดยมีประธานสภาเมืองพัทยามีหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินกิจการอื่นให้เป็นไปตามข้อบังคับเมืองพัทยา มีรองประธานสภาเมืองพัทยามีหน้าที่ช่วยประธานสภาเมืองพัทยาปฏิบัติการตามหน้าที่และกระทำกิจการตามที่ประธานสภาเมืองพัทยามอบหมาย

1.2 นายกเมืองพัทยา

นายกเมืองพัทยาเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพัทยา ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเมืองพัทยาและเป็นลูกจ้างเมืองพัทยา ซึ่งจากการเลือกตั้งโดยตรงและลับโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา

2.อำนาจหน้าที่

เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขต/นอกเขตเมืองพัทยา

2.1 อำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องดังต่อไปนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อย
2. การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
3. การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
4. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
5. การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
6. การจัดการจราจร
7. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

8. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย
9. การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
10. การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ
11. การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น
12. การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
13. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
14. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา

2.2 อำนาจหน้าที่นอกเขตเมืองพัทยา

เมืองพัทยาอาจดำเนินกิจการนอกเขตเมืองพัทยา เมื่อการนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเขตเมืองพัทยา หรือเป็นประโยชน์แก่เมืองพัทยา โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยา และได้รับความยินยอมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเข้าไปดำเนินการ ในกรณีที่ไม่ได้รับความยินยอมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้นายกเมืองพัทยารายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณา ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการดำเนินกิจการนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนรวม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการให้นายกเมืองพัทยาและผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมาประชุมเพื่อหาข้อยุติร่วมกัน

3. การบริหารงาน

การบริหารงานของเมืองพัทยาจะเป็นไปตามข้อบัญญัติเมืองพัทยา โดยเมืองพัทยามีอำนาจตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

1. การปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา
2. เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เมืองพัทยามีอำนาจตราข้อบัญญัติได้
3. การให้บริการโดยมีค่าตอบแทน
4. การพาณิชย์
5. การคลัง การงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ โดยร่างข้อบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกเมืองพัทยา สมาชิกหรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยาตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

4. การเงินการคลัง

4.1 รายได้ของเมืองพัทยา

- รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และอากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียม รวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ในเขตเมืองพัทยา ให้เมืองพัทยาจัดเก็บเป็นรายได้ของเมืองพัทยาตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น
- รายได้จากกิจการใดที่มีกฎหมายมอบหน้าที่ให้เทศบาลหรือนายกเทศมนตรีเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการหรือกำหนดให้แบ่งรายได้ให้เทศบาล ถ้ากิจการนั้นอยู่ในเขตเมืองพัทยา ให้เมืองพัทยาหรือนายกเมืองพัทยาเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการหรือให้เมืองพัทยาได้รับส่วนรายได้ตามกฎหมายนั้น และบรรดาค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ เนื่องในกิจการเช่นว่านั้น ให้เป็นรายได้ของเมืองพัทยา
- รายได้จากการออกข้อบัญญัติเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบ

- ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานประกอบการอยู่ในเขตเมืองพัทยา
- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ซึ่งร้านขายสุราอยู่ในเขตเมืองพัทยา
- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในเขตเมืองพัทยา
- รายได้จากการออกข้อบัญญัติเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มโดยกำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ดังต่อไปนี้
- ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ให้เมืองพัทยาเก็บอัตราร้อยละศูนย์
- ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้เมืองพัทยาเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร
- ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดชลบุรี ให้จัดสรรให้แก่เมืองพัทยาโดยให้ถือว่าเมืองพัทยาเป็นเทศบาล ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้จัดสรรหรือแบ่งรายได้อันเกิดจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต หรือค่าปรับใดๆ ให้แก่เทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้เมืองพัทยาได้รับส่วนแบ่งรายได้ดังกล่าวด้วย เช่นเดียวกับเทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเพื่อประโยชน์ในการนี้ ให้ถือว่าเมืองพัทยาเป็นเทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แล้วแต่กรณี

รายได้อื่นดังต่อไปนี้

- ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต หรือค่าปรับใดๆ ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
- รายได้จากทรัพย์สินของเมืองพัทยา
- รายได้จากสาธารณูปโภคของเมืองพัทยา
- รายได้จากการพาณิชย์ของเมืองพัทยา
- รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตรเมื่อได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังร่วมกัน และตราเป็นข้อบัญญัติแล้ว
- เงินกู้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย และตราเป็นข้อบัญญัติแล้ว ถ้าเป็นเงินกู้จากต่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังด้วย
- เงินอุดหนุนหรือรายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ถ้าเป็นกรณีที่เงินช่วยเหลือดังกล่าวมีเงื่อนไขหรือข้อผูกพันใดๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังร่วมกันก่อน ถ้ากรณีไม่มีเงื่อนไขหรือข้อผูกพันใดๆ ให้รายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ
- เงินช่วยเหลือและค่าตอบแทน
- เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- รายได้อื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของเมืองพัทยา

4.2 รายจ่ายเมืองพัทยา

เมืองพัทยาอาจมีรายจ่ายดังต่อไปนี้

1. เงินเดือน

2. ค่าจ้าง
3. ค่าตอบแทน
4. ค่าใช้สอย
5. ค่าวัสดุ
6. ค่าครุภัณฑ์
7. ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
8. เงินอุดหนุน
9. รายจ่ายตามข้อผูกพัน
10. รายจ่ายอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือข้อบัญญัติกำหนด

5. การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยาจะมีคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยงานราชการเมืองพัทยาและผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล

6. ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคต่อเมืองพัทยา

เมืองพัทยาแม้จะเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษที่แต่งต่างออกไปและมีอิสระในการดำเนินงานมากเพียงใด รัฐบาลยังคงกำกับดูแลเมืองพัทยา โดยอาศัยความสัมพันธ์ ดังนี้

6.1 รัฐบาลกับเมืองพัทยา

1. การออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการ จะมีผู้รับผิดชอบตามลำดับของกฎหมายเช่นเดียวกับบทที่ผ่านมาแล้ว ในกฎหมายลำดับรอง กระทรวงมหาดไทยโดยสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครองจะเป็นผู้ดูแลและดำเนินการ เช่น การออกระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์การทรัพย์สินของเมืองพัทยา และอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการเงิน กำหนดข้อบังคับการประชุมสภาเมือง พัทยา การดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา เป็นต้น

2. การจัดตั้งเมืองพัทยาจะกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ส่วนการเปลี่ยนแปลงเขตเมืองพัทยาและการจัดตั้งสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

3. กระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้กำหนดแบบสัญญาจ้าง และคุณสมบัติ ของปลัดและรองปลัดเมืองพัทยา

4. การตั้ง เปลี่ยนแปลง ยุบ กำหนดอำนาจหน้าที่ส่วนราชการของหัวหน้าส่วนราชการ ต้องจัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย

5. การดำเนินการของเมืองพัทยาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากราชการส่วนกลางก่อน ได้แก่
   - การกู้เงินจากแหล่งใดๆ ภายในประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย
   - การกู้เงินจากต่างประเทศ ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง
   - การจำหน่ายพันธบัตรเพื่อเป็นรายได้ของเมืองพัทยา ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง

6. การดำเนินการของเมืองพัทยาที่ต้องได้รับการอนุมัติจากราชการส่วนกลางก่อน คือ การรวมกับบุคคลอื่นก่อตั้งบริษัท หรือถือหุ้นในบริษัท หรือเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่ถืออยู่ ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

7. ในการบริหารงานของเมืองพัทยา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องดังนี้

- แต่งตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาประเภทที่สอง จำนวน 8 คน
- การยุบสภาเมืองพัทยา เพื่อให้มีการเลือกตั้งและแต่งตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาใหม่ ทั้งนี้โดยคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัด
- สั่งให้นายกเมืองพัทยาออกจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีความประพฤติที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่งและหน้าที่
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควร เมื่อได้รับรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัดว่าปลัดเมืองพัทยา กระทำการอันอาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่เมืองพัทยาหรือกระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย หรือข้อบัญญัติ และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ชี้แจงแนะนำ หรือตักเตือนแล้ว แต่ปลัดเมืองพัทยาไม่ปฏิบัติตาม

6.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดกับเมืองพัทยา

ความสัมพันธ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดกับเมืองพัทยาอยู่ในรูปที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ กำกับ ดูแลให้เมืองพัทยาปฏบัติงานเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ร่างข้อบัญญัติที่ปลัดเมืองพัทยามีความจำเป็นต้องเสนอเพื่อให้นายกเมืองพัทยาลงชื่อและประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติชั่วคราวต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน
2. เป็นผู้พิจารณาร่างข้อบัญญัติ เพื่อประกาศใช้บังคับข้อบัญญัติ
3. ปลัดเมืองพัทยาใช้อำนาจตามกฎหมายยึดทรัพย์สินของผู้รับผิดชอบเสียภาษีอากรที่ค้างชำระแต่จะสั่งขายทอดตลาดได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด
4. ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วน ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งระงับการกระทำของปลัดเมืองพัทยาที่กระทำการอันอาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่เมืองพัทยา หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย หรือข้อบัญญัติ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดได้ชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือนแล้ว
5. มีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้เมืองพัทยาชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา
6. เป็นผู้ประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทหนึ่งใหม่ภายใน 2 เดือน เมื่ออายุของสภาเมืองพัทยาสิ้นสุดลง
7. เสนอคำแนะนำต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการยุบสภาเมืองพัทยา
8. มีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาเมืองพัทยาพ้นจากตำแหน่ง กรณีไม่มาประชุมสภาเมืองพัทยาสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร

9. แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสอบสวนกรณีที่มีข้อกล่าวหาว่าสมาชิกสภาเมืองพัทยาขาดคุณสมบัติมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันต้องห้ามตามพระราชบัญญัติ แล้วรายงานผลการสอบสวนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาต่อไป

10. เป็นผู้เรียกประชุมสภาเมืองพัทยาครั้งแรก และเรียกประชุมกรณีที่นายกเมืองพัทยาไม่เรียกประชุมสภาเมืองพัทยา

11. เป็นผู้ประกาศผลการเลือกนายกเมืองพัทยา ภายหลังการเลือกสมาชิกสภาเมืองพัทยาเป็นนายกเมืองพัทยา

12. เป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการของเมืองพัทยา ซึ่งมีตำแหน่งและอาวุโสตามลำดับเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา กรณีที่ปลัดเมืองพัทยาพ้นจากตำแหน่ง

13. แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหา การทำกิจการอยู่นอกเขตเมืองพัทยา แต่มีผลกระทบกระเทือนต่อความสงบ และความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยของราษฎรในเขตเมืองพัทยา ผลการพิจารณาของคณะกรรมการให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้เมืองพัทยาและหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการ

สรุป

องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ได้รับการกระจายอำนาจให้มีอิสระในการบริหารงาน กำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล และรายได้เพิ่มขึ้นอย่างมากอย่างที่ไม่เคยมีมาแต่อดีต โดยมีกฎหมายใช้บังคับให้หน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค โอนงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มรายได้ให้กับท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายชัดเจนว่าในปีงบประมาณ 2544 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีรายได้ 20% ของรายได้รวมของรัฐบาลแล้วเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จนในปีงบประมาณ 2549 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีรายได้ 35% ของรายได้รวมของรัฐบาล นอกจากนี้ยังมีการโอนบุคลากรจากส่วนต่างๆ เข้าไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่บริบทของการกระจายอำนาจ ก็ยังมีอยู่ในกรอบของการพัฒนาประสิทธิภาพของระบบราชการที่การกระจายอำนาจในครั้งนี้มุ่งเน้นการโอนอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่กระจายไปสู่ประชาสังคมหรือประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งถึงแม้ระบบกฎหมายจะมีการปรับเปลี่ยนไปในทิศทางนั้นแล้ว แต่ในข้อเท็จจริงประชาชนยังไม่ได้ใช้สิทธิอย่างที่กฎหมายเปิดโอกาสให้อย่างเต็มที่ ทำให้การบริหารปกครองท้องถิ่นเกิดปัญหาในเรื่องของความโปร่งใส การคอรัปชั่นอย่างมากมาย ตามที่ปรากฏเป็นข่าวในสื่อมวลชนตลอดมา

บทที่ 5

การปฏิรูปภาครัฐและการพัฒนาสังคมที่มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย

ความนำ

ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก (Global Change) การเรียกร้องให้รัฐบาลเป็นประชาธิปไตยที่มีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Accountability) และเป็นรัฐบาลที่มุ่งตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ (More Responsive to Popular Will) การที่ระบบตลาดเสรีได้เข้ามาแทนที่ระบบอำนาจนิยม (Authoritarian) รวมทั้งการใช้กลไกตลาดในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (Free Market Solution to Economic Problems) การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น และการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) รวมทั้งการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคม (Civil Society) ให้เข้ามามีบทบาทในฐานะหุ้นส่วนของภาครัฐ ซึ่งมีความสำคัญที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากและยั่งยืน (UNDP paper,1999) และความพยายามของรัฐบาลในประเทศต่างๆ ที่จะปฏิรูปภาครัฐเพื่อตอบสนองกับวิกฤตกาลและความท้าทายทางด้านเศรษฐกิจและนวตกรรมทางเทคโนโลยีในยุคโลกาภิวัตน์ มีผลกระทบก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) ของการบริหารปกครองไปจาก รูปแบบเดิม ที่เรียกว่า การบริหารราชการแผ่นดิน (Transitional Public Administration) ไปสู่รูปแบบใหม่ของการจัดการปกครอง (Governance) หรือที่เรียกว่า การบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management หรือ Public Management) ซึ่งพยายามลดบทบาทการแทรกแซงและจำกัดขนาดของรัฐบาลและระบบราชการลงโดยอาศัยกลไกระบบตลาด (Market Mechanism) ให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นกลไกในการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ แทน เน้นถึงพันธะความรับผิดชอบ (Accountability) และความโปร่งใส (Transparency) รวมทั้งได้นำเทคนิควิธีการบริหารสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผล (Result-Based Management) มาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงาน

ความพยายามในการกระจายอำนาจไปยังระดับท้องถิ่น ได้มุ่งเสริมสร้างบทบาทและกระบวนการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชนโดยตรง (Citizen Participation) ตลอดจนการสนับสนุนและส่งเสริมองค์กรประชาสังคมต่างๆ (Civil Society Organization) ให้เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการชุมชนของตัวเองมากขึ้น (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2541) ประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในหลายๆ ประเทศ ที่ได้มีการปฏิรูปทั้งทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ ไปในทิศทางที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว มีผลกระทบต่อระบบบริหารงานภาครัฐและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งจะพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยให้มีลักษณะของระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) ได้แก่ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2540 มีบทบัญญัติหลายประการที่ทำให้เกิดวิวัฒนาการทางการเมือง การปกครองของประเทศให้มีพัฒนาการในหลายด้าน เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีจุดเน้นที่สำคัญคือ การจำกัดอำนาจรัฐ และการส่งเสริมสิทธิ เสรีภาพ และอำนาจประชาชน (เชาวนะ ไตรมาศ, 2543) และประเด็นที่มีผลต่อการเมืองการปกครองของไทยคือ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบโดยตรงต่อระบบบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย

การปฏิรูประบบราชการและการปฏิรูปสังคมในเรื่องต่างๆ จะเป็นปัจจัยที่สนับสนุนให้การพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยเป็นระบบบริหารจัดการที่ดี ตามกรอบแนวคิดซึ่งได้นำเสนอในบทที่ 2 แล้ว ในบทที่ 5, 6 และ 7 จึงเป็นการรายงานการเปลี่ยนแปลงบริบทที่คณะผู้วิจัยเห็นว่า จะมีผลกระทบต่อการพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย ประกอบด้วย นโยบายและแนวทางในการปฏิรูปภาครัฐ การพัฒนาสังคม และการเปลี่ยนแปลงของระบบบริหารจัดการท้องถิ่นไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รวมถึงทั้งการสำรวจแผนงาน โครงการของภาครัฐที่สนับสนุนการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย และตัวอย่างของการบริหารจัดการท้องถิ่นไทยที่ดีภายใต้บริบทที่เปลี่ยนแปลง

การปฏิรูปภาครัฐและการพัฒนาสังคม

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ที่ประเทศต่างๆ เรียกร้องให้มีการปรับกระบวนทัศน์การบริหารปกครองประเทศไปสู่การบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ประกอบกับการที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ จนต้องรับความช่วยเหลือจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยต้องปฏิรูปภาครัฐ เพื่อให้การบริหารจัดการบ้านเมืองในระดับต่างๆ มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ยุติธรรมและให้ประชาชนมีส่วนร่วม ตามหลักการบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมรัฐ รวมทั้งการปฏิรูประบบราชการ โดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้ระบบราชการเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างความมั่นคงเรียบร้อยของประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน การพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน แต่จากผลกระทบวิกฤตเศรษฐกิจ ทุกฝ่ายตระหนักดีว่า การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ซึ่งเป็นฐานรากที่สำคัญ จะช่วยลดผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ และจะทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างยั่งยืน

การปฏิรูปภาครัฐและการพัฒนาสังคม จึงเป็นบริบทที่สำคัญของการพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี จากการติดตามความเคลื่อนไหวในการปฏิรูปภาครัฐและการพัฒนาสังคม มีประเด็นที่จะช่วยสนับสนุนการพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่น ได้แก่ การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี โดยการขยายแนวคิดและระดมความคิดเห็นในเรื่องระบบบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมรัฐ การกำหนดวาระแห่งชาติสำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และการแก้ปัญหาการคอรัปชั่น นโยบายปฏิรูประบบราชการ ซึ่งประกอบด้วย มาตรการปรับภาคราชการในสภาวะวิกฤตของเศรษฐกิจ เพื่อพิจารณากำหนดบทบาทและภารกิจของส่วนราช ที่ควรมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน องค์กรมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรประชาชน และแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับกรอบระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

ในส่วนของการพัฒนาสังคม จะเป็นการศึกษาความเคลื่อนไหวในการกำหนดทิศทางการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2540 – 2549) และดำเนินการตามนโยบายและแนวทางของคณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติ

การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี

การขยายแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล ระบบบริหารจัดการที่ดี หรือ ธรรมรัฐ โดยการจัดเวทีธรรมรัฐ หรือธรรมรัฐฟอรั่ม

หลังจากที่มีการจุดประกายแนวคิดในการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมรัฐ โดยนักวิชาการแล้ว สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้ร่วมกันเป็นผู้จัดการระดมความคิดที่เรียกว่า เวทีธรรมรัฐแห่งชาติ

หรือ ธรรมรัฐฟอรั่ม ขึ้น ประกอบด้วย การปาฐกถา การอภิปราย การถ่ายทอดผ่านสถานีวิทยุ และสถานีโทรทัศน์ เพื่อให้เกิดการระดมความคิด และเผยแพร่แนวคิดในวงกว้าง โดยได้ดำเนินการในระหว่างเดือนมีนาคม ถึงเดือนพฤษภาคม 2541 จำนวน 10 ครั้ง มีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ

- เพื่อขยายแนวคิดเกี่ยวกับธรรมรัฐ (Good Governance) ทั้งธรรมรัฐในภาคการเมือง ธรรมรัฐภาคเอกชน ธรรมรัฐภาคสังคมและชุมชน อันจะนำไปสู่ผลเชิงปฏิบัติในการปฏิรูประบบต่างๆ ของสังคมไทยตามความจำเป็นเร่งด่วนมากน้อยต่างกัน
- เพื่อให้สังคมไทยได้ตระหนักว่า ได้เกิดมีกระบวนการที่ต้องการผลักดันให้เกิดความยุติธรรมทางสังคมมากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนพร้อมที่จะต่อสู้ร่วมกัน อันจะช่วยให้เศรษฐกิจฟื้นตัวได้มากขึ้น
- เพื่อเป็นสัญลักษณ์แห่งความร่วมมือและร่วมใจกันของฝ่ายต่างๆ ในการแก้ไขวิกฤตการณ์ของประเทศ

จากการระดมความคิดเห็นจากเวทีธรรมรัฐแห่งชาติ คนวงการต่างๆ ได้ให้คำจำกัดความของ ธรรมรัฐ ดังนี้

- กระบวนการที่ประชาชนและรัฐสามารถร่วมกันสร้างสรรค์สิ่งที่ดี ที่เหมาะสมและเป็นธรรมในสังคม
- กระบวนการที่เป็นจุดเปลี่ยนของสังคมไทย ท่ามกลางจิตสำนึกของคนไทยที่เปลี่ยนแปลงไป
- อุดมการณ์ของความร่วมมือของสังคมรวมของประเทศ ไม่ใช่เฉพาะเรื่องธรรมรัฐ แต่เป็นเรื่องของประชาชน องค์กรต่างๆ ทุกองค์กร รวมทั้งองค์กรศาสนา ทหาร ฯลฯ ซึ่งร่วมมือกันในทุกเรื่องให้เกิดรัฐที่ดี การปกครองที่เป็นธรรมและสันติสุข
- การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสังคมที่จะทำให้สังคมมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อยู่ร่วมกันในสังคมดีขึ้น ซึ่งนอกจากจะมีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นเครื่องมือแล้ว จะต้องมีธรรมรัฐควบคู่ไปด้วย
- การบริหารจัดการโดยประชาชนมีส่วนร่วมกับภาคราชการ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อสารมวลชน นักวิชาการและผู้นำทางศาสนา
- ระบบซึ่งสามารถจัดการกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างดี มีประสิทธิผล และยุติธรรม โดยไม่ต้องใช้อำนาจตามกฎหมายหรืออำนาจอย่างเป็นทางการของรัฐเดียวหรือหลายรัฐ
- การปกครองที่ดี โปร่งใสและเป็นธรรม จากการบริหารจัดการที่ดีทุกส่วน ทุกระดับประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน ทุกระบบของการบริหาร โดยไม่ต้องใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมายและตามรูปแบบของทางราชการ
- การปรับปรุงโครงสร้างทางสังคมให้เกิดความเป็นธรรม

จากการระดมความคิดเห็นในเวทีธรรมรัฐ และเห็นว่าธรรมรัฐ ควรมีองค์ประกอบที่สำคัญร่วมกัน ดังนี้

- การทำงานอย่างมีหลักการ มีความรับผิดชอบหรือสามารถอธิบายได้ทุกเรื่องต่อสาธารณะ (accountability)
- มีความโปร่งใส เปิดเผย ตรวจสอบได้ รับรู้ได้ในกระบวนการตัดสินใจต่างๆ
- การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการ ด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การประชาพิจารณ์ การร่วมมือรับผิดชอบในกิจกรรม การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ร่วมจัดการสังคมในลักษณะประชาสังคม (Civic Society)
- การเคารพสิทธิ เสรีภาพ หน้าที่ซึ่งกันและกันระหว่างรัฐและสมาชิกในสังคม และเป็นรัฐที่เคารพกฎหมาย

หลายฝ่ายเชื่อว่า ธรรมรัฐแห่งชาติทำให้สังคมดีขึ้น และวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น สะท้อนให้เห็นถึงรากเหง้าของสังคมไทยที่ไม่แข็งแกร่ง ขาดความรับผิดชอบของคนในภาคการผลิตต่อสังคม ขาดการตรวจสอบจากสังคม

ดังนั้น ธรรมรัฐแห่งชาติ จะช่วยให้สังคมดีขึ้น จึงต้องการดุลยภาพระหว่างอำนาจต่างๆ ในสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาคราชการ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน และสื่อเพื่อสังคมโดยเห็นว่ารัฐบาลมีหน้าที่บริหารจัดการที่ให้ความเป็นธรรมต่อคนทุกชนชั้น มีการใช้กฎหมายจัดการต่อผู้เอาเปรียบสังคม มีบทลงโทษจริงจัง ในขณะที่ประชาชนต้องเข้าใจหลักการของธรรมรัฐ เข้าใจสิทธิและหน้าที่ รู้จักเรียกร้อง รวมตัว เพื่อปกป้องสิทธินั้นๆ การเสริมสร้างให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็งและมีอำนาจในการตรวจสอบการเมือง ราชการ ธุรกิจเอกชน ให้เกิดความถูกต้องชอบธรรม กระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ผลักดันการปฏิรูปการเมือง การปกครอง ภาคราชการ ภาคเอกชน กฎหมาย การลดอำนาจรัฐ และเพิ่มบทบาทในการบริหารบ้านเมืองของสังคมให้มากขึ้น

การกำหนดวาระแห่งชาติสำหรับการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

รัฐบาลของนายชวน หลีกภัยประกาศนโยบายกำหนดให้มีการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีสำหรับเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบสังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายข้าราชการ และฝ่ายธุรกิจให้สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้ รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมสร้างความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไข เยียวยาภาวะวิกฤติ ที่อาจจะเกิดขึ้นมาในอนาคต สังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน และได้มบอให้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยจัดทำข้อเสนอการสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2542 และให้เลขาธิการ ก.พ. จัดทำบันทึกเสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณากำหนดกลไกและแนวทางการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และกำหนดเป็นวาระแห่งชาติ ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้ประชุมเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 และ 22 มิถุนายน 2542 ลงมติเห็นชอบวาระแห่งชาติสำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามที่สำนักงาน ก.พ. เสนอ โดยได้หารือกับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามมาตรการ ดังนี้

1) เร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งทำความเข้าใจและตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการของระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งกำหนดแผน โครงการเพื่อปรับปรุงงานในความรับผิดชอบให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว ทำความเข้าใจ รณรงค์ สร้างความตระหนักให้คนไทยเข้าใจบทบาทหน้าที่ในการประสานการทำงานร่วมกันของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เพื่อสนับสนุนระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของประเทศไทย เร่งรัดให้มีการกำหนดแนวทาง วิธีการและขอบเขตการทำประชาพิจารณ์ในเรื่องโครงการสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง

2) เร่งรัดการพิจารณาออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรสำคัญในการประสานความคิดและสร้างความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เพื่อช่วยกันสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีให้เกิดขึ้นอย่างยั่งยืนต่อไป

3) ประกาศใช้แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ เพื่อพลิกฟื้นให้ภาครัฐเป็นพลังและอาวุธสำคัญในการนำชัยชนะมาสู่ประเทศ เพื่อสร้างระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้พัฒนาต่อไปอย่างยั่งยืนในเวทีโลก ตามวาระที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการจะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

4) เร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐอย่างเปิดเผย โปร่งใส และเข้าถึงได้ง่าย

5) ส่งเสริมและกำกับให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งกำหนดแผนการสร้างความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตคอรัปชั่นในระบบราชการ และรายงานผลการดำเนินการในรอบปีต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรวมเป็นรายงานเสนอต่อรัฐสภาต่อไป

6) สนับสนุนคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างแนวร่วมเพื่อส่งเสริมพลังประชาชนและสื่อมวลชนที่เป็นกลางให้เป็นพลังในการต่อต้านทุจริตคอรัปชั่น การรณรงค์ต่อต้านปัจเจกชนและเอกชนที่มีส่วนร่วมในการทุจริตคอรัปชั่น ซึ่งเป็นการกำหนดบทลงโทษทางสังคม การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคอรัปชั่นและค้นหาวิธีป้องกันและปราบปรามที่ได้ผลอย่างจริงจัง การกำหนดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งกรรมการพิเศษในการสอบสวนการทุจริตคอรัปชั่น กรณีที่เป็นเรื่องอื้อฉาวและประชาชนให้ความสนใจอย่างกว้างขวาง

7) ให้กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง และหน่วยงานของรัฐอื่นที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานของธุรกิจเอกชน ส่งเสริม สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาด และกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค ป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม ส่งเสริมให้มีมาตรฐานที่ดีในการดำเนินธุรกิจ ซึ่งมีเรื่องที่ต้องเร่งดำเนินการเพื่อให้เกิดกลไกการบริหารกิจการธุรกิจที่ดี โดยการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจให้ทันสมัย เป็นธรรม และมีระบบตรวจสอบภายในที่มีประสิทธิภาพ กำหนดเงื่อนไขและกติกาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริษัทมหาชนต่อผู้ถือหุ้นและต่อสังคม สนับสนุนองค์กรกลางอิสระและองค์กรวิชาชีพให้มีส่วนร่วมและมีบทบาทสำคัญในการผลักดันและยกระดับการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน ส่งเสริมพัฒนาองค์กรอิสระให้มีความเข้มแข็งและศักยภาพในอันที่จะทำหน้าที่พิทักษ์คุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภค และผู้ถือหุ้นรายย่อย

หลังจากนั้น สำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ประกาศ ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2542 โดยมีจุดมุ่งหมาย หลักการ แนวทางการดำเนินการ และมาตรการต่างๆ ดังนี้

จุดมุ่งหมาย

1) สร้างกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม เพื่อให้หน่วยงานที่มีอำนาจโดยตรงส่งสัญญานเตือนภัยและผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องสามารถปรับเปลี่ยนหน้าที่ กลไกและฟันเฟืองการทำงานและการประสานงานในภาครัฐและภาคเอกชนรองรับได้อย่างทันท่วงทีในยามที่มีปัญหา

2) พัฒนาศักยภาพของนักวิชาการให้สามารถศึกษา ค้นคว้าและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขจุดบกพร่องต่างๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมอย่างถูกต้อง กล้าหาญและมีจริยธรรม

3) ปรับปรุงระบบการตัดสินใจ และการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนให้รวดเร็ว ชัดเจนและเป็นธรรม

4) ขยายโอกาสของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองเพื่อร่วมกับภาครัฐในการตัดสินใจและแก้ไขปัญหาส่วนร่วม

5) ขจัดการทุจริตประพฤติมิชอบและการหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อแสวงหาโอกาสใส่ตนหรือกิจการที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน เพื่อให้เกิดความสำนึกร่วมกัน

หลักการ

ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

1) **หลักนิติธรรม** ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติ

2) **หลักคุณธรรมนูญ** ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักการนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3) **หลักความโปร่งใส** ได้แก่ หลักการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กร ทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

4) **หลักความมีส่วนร่วม** ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ

5) **หลักความรับผิดชอบ** ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และความกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนเคารพในความเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6) **หลักความคุ้มค่า** ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

แนวทางในการดำเนินการ

จำเป็นต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องทั้งในระยะเฉพาะหน้า ระยะกลาง และระยะยาว โดยต้องมีการปฏิรูปใน 3 ส่วน คือ

ภาครัฐ ต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้าง และกระบวนการทำงานของหน่วยงานและกลไกการบริหารภาครัฐให้เป็นกลไกการบริหารทรัพยากรของสังคมที่โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสมรรถนะสูง ในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยเน้นการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม และวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ถือเอาประโยชน์ของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายในการทำงานและสามารถร่วมทำงานกับประชาชนและภาคเอกชนได้อย่างราบรื่น

ภาคธุรกิจเอกชน ต้องปฏิรูปและสนับสนุนให้หน่วยงานของเอกชนและองค์การเอกชนต่างๆ มีกติกาการทำงานที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น ซื่อตรง เป็นธรรมต่อลูกค้า มีความรับผิดชอบต่อสังคม มีระบบ

การตรวจสอบที่มีคุณภาพ มีมาตรฐานการให้บริการ ร่วมทำงานกับภาครัฐและประชาชนอย่างราบรื่น และไว้วางใจซึ่งกันและกัน

ภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนักตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลถึงระดับกลุ่มประชาคม ในเรื่องสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ความเข้าใจในหลักการของการสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

การแก้ปัญหาคอรัปชั่น และการสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการ

เพื่อให้ประเทศไทยมีมาตรฐานทางคุณภาพและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและพนักงานอื่นของรัฐ รัฐบาลได้ดำเนินการในด้านต่างๆ ดังนี้

มาตรการกฎหมายสำคัญ ได้แก่

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2542
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2542
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบการทุจริต พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2543

การกำหนดมาตรฐานทางคุณภาพและจริยธรรมของผู้มีฐานะเป็นข้าราชการการเมืองระดับต่างๆ ในระดับชาติ ได้แก่ การประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกว่าด้วยมาตรฐานและจริยธรรมของข้าราชการทางการเมือง พ.ศ. 2543 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2543 และระดับท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดมาตรฐานและวิธีการสำหรับสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับเพื่อถือปฏิบัติ

การกำหนดวาระแห่งชาติ สำหรับการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยการออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

การสร้างฐานข้อมูล เรื่อง คอรัปชั่น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐที่ได้ดำเนินการแล้วในเบื้องต้น โดยได้มอบให้บุคคลภายนอกเป็นผู้ดำเนินการด้วย 3 เรื่อง ได้แก่

- คอรัปชั่นในภาครัฐ ความเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือน
- สภาพแวดล้อมทางธุรกิจและทัศนะของภาคธุรกิจที่มีต่อการให้บริการของภาครัฐ
- คอรัปชั่นในภาครัฐ การซื้อขายตำแหน่ง

ซึ่งผลการวิจัยดังกล่าวได้นำเสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิได้ร่วมสัมมนา เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2543

การสร้างดัชนีคอรัปชั่นของสังคมไทย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มอบหมายให้คณะนักวิจัยสร้างดัชนีคอรัปชั่นของสังคมไทย เพื่อใช้ในการตรวจสอบระดับคอรัปชั่นของหน่วยงานต่างๆ โดยคาดว่าจะนำมาใช้และปรับแก้ในปี 2544 และคาดว่าจะเป็นเครื่องมือชี้วัดที่จะนำไปใช้ได้เต็มรูป

แบบในปี พ.ศ. 2545 เพื่อจัดระดับการคอรัปชั่นในหน่วยงานต่างๆ ว่าหน่วยงานใดมีค่าระดับใด จะได้เร่งแก้ไขให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน ซึ่งหลักของธรรมาธิบาล จะเป็นส่วนหนึ่งในการนำมาสร้างดัชนีวัดคอรัปชั่นด้วย

แผนปฏิบัติการสร้างราชการใสสะอาด สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้กำหนดแผนปฏิบัติการ "สร้างราชการให้ใสสะอาด" ซึ่งนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ภายในวันที่ 15 ธันวาคม 2543 จากนั้นได้จัดทำคู่มือแจกจ่ายให้หน่วยงานต่างๆ ภายในวันที่ 15 มกราคม 2544 โดยได้ประชุมชี้แจงส่วนราชการต่างๆ และอบรมส่วนราชการที่ร่วมโครงการนำร่องจัดทำแผนกลยุทธ์ หน่วยงานใสสะอาด เพื่อประกาศต่อสาธารณชนภายในปี 2544 พร้อมทั้งเสนอให้คณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นวาระของประชาชนต่อไป

การระดมความคิดเห็นเพื่อแก้ปัญหาคอรัปชั่น

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้จัดให้มีการประชุม เรื่อง ความสำเร็จ และบทเรียนของประเทศต่างๆ ในการสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) และการแก้ปัญหาคอรัปชั่น เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2543 ณ กรุงเทพ โดยนายประสิทธิ ดำรงชัย กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้เสนอทิศทางของประเทศไทยในการสร้างธรรมาภิบาล และแก้ปัญหาทุจริตคอรัปชั่น รวมทั้งรับฟังการนำเสนอบทเรียนจากประเทศต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาคอรัปชั่น และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) สำนักงาน ก.พ. และสำนักงาน ป.ป.ช. ร่วมกันจัดประชุมทางวิชาการในหัวข้อ สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต" ณ จังหวัดชลบุรี เพื่อระดมความคิดเห็นและรับข้อเสนอจากที่ประชุม ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากภาคราชการ เอกชน และนักวิชาการ เพื่อสร้างเครือข่ายและระดมพลังเพื่อแก้ปัญหาคอรัปชั่นของประเทศไทย (รายละเอียดผลการสัมมนาปรากฏตามรายงานการสัมมนา)

การปฏิรูประบบราชการ

นโยบายการปฏิรูประบบบริหารราชการ

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้แถลงนโยบายการปฏิรูประบบราชการต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 ที่จะสนับสนุนแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มีประสิทธิภาพ ดังนี้

1) ปรับปรุงและเร่งรัดการจัดโครงสร้างและระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเสมอภาค

2) ปรับปรุงระบบงานภาคราชการและรัฐวิสาหกิจให้เป็นระบบเปิดโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม ลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น ปราศจากการเลือกปฏิบัติ และเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม โดยการจัดทำแผนพัฒนาระบบราชการและมาตรฐานคุณภาพงานราชการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

3) ปรับปรุงคุณภาพข้าราชการในการทำงานโดยเน้นผลงาน การมีคุณภาพ ความซื่อสัตย์สุจริต การมีจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน และมีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ทำงานคุ้มค่ากับผลตอบแทน โดยจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพ และการส่งเสริมขวัญกำลังใจข้าราชการ

4) ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในวงราชการและวงการเมือง ด้วยการเร่งออกกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ในระหว่างนี้ จะพัฒนาระบบบริหารราชการของหน่วยงานทั้งหลายที่มีอยู่แล้วให้บุคลากรมีความพร้อมและทำงานประสานกันอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5) เร่งรัดการออกกฎหมายเพื่อกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดแผนและขั้นตอนดำเนินการเป็นการด่วน ระบุอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ระหว่างราชการส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันอย่างชัดเจน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและบทบาทเพิ่มขึ้น รวมทั้งเพิ่มสัดส่วนการแบ่งสรรภาษีอากรให้แก่ท้องถิ่น นอกจากนั้น จะดำเนินการปรับปรุงรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีเพียง ๔ รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล การปกครองรูปแบบพิเศษ ทั้งนี้ สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นหรือ คณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือโดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้ ขึ้นอยู่กับรูปแบบ และระยะเวลาที่เหมาะสม

6) ลดบทบาทการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐพร้อมกับสนับสนุนให้ภาคเอกชนรับไปดำเนินการร่วมกับรัฐหรือแทนรัฐอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการอำนวยบริการแก่ประชาชน และลดภาระการลงทุนของภาครัฐเป็นสำคัญ รวมทั้งจะไม่ดำเนินการใดๆ ที่มีผลให้เกิดการผูกขาด ทั้งนี้ จะอาศัยมาตรการทางกฎหมายเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ารับช่วงงานบริการประชาชนได้คล่องตัวมากขึ้น ส่วนการคุ้มครองผู้ใช้บริการให้ได้รับบริการที่เพียงพอ มีคุณภาพ ในราคาที่เป็นธรรม ก็จะดำเนินการไปพร้อมกัน โดยจัดทำแผนแม่บทขึ้นเป็นกรอบกำกับการดำเนินการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนอย่างเป็นระบบ เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาและนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ

7) เร่งรัดให้มีการออกกฎหมายใหม่หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้ว เพื่อเพิ่มมาตรการในการคุ้มครองเด็ก เยาวชน และสตรี การสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภค การขจัดความไม่เป็นธรรมในสังคม และในการแข่งขันทางการค้าและการลงทุน การปฏิรูปหรือการใช้ประโยชน์ที่ดิน การแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โดยดำเนินการในลักษณะของการปฏิรูปกฎหมายอย่างเป็นระบบ

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้ใช้นโยบายของรัฐบาลเป็นกรอบในการในการดำเนินงานตามนโยบายใน 2 ประเด็นคือ การทบทวนและจัดกลุ่มภารกิจของรัฐ และการปรับโครงสร้างภายในของหน่วยงานราชการให้เหมาะสมกับภารกิจหลัก ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแนวทางการดำเนินการตามนโยบายปฏิรูประบบบริหารราชการในประเด็นดังกล่าวเป็นลำดับ ดังนี้

แผนปฏิบัติการตามมาตรการปรับภาคราชการในสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2540 ให้ความเห็นชอบตามที่สำนักงาน ก.พ.เสนอแผนปฏิบัติการตามมาตรการปรับภาคราชการในสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ และประกาศให้ทุกส่วนราชการรับไปดำเนินการต่อไป เพื่อเป็นการปรับบทบาทภารกิจและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของภาครัฐ ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลและความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ โดยมาตรการปรับภาคราชการในสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ สำนักงาน ก.พ. ได้มีมติเห็นชอบด้วยเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2540 ให้จัดทำเป็นแผนระยะสั้นและระยะกลาง และให้ส่วนราชการถือปฏิบัติต่อไป โดยมาตรการนี้มีเจตนารมณ์ที่จะทำให้ระบบราชการเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของรัฐในการสร้างความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน การพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน และการเป็นประเทศที่มีระดับความสามารถในการแข่งขันสูงทั้งระดับภูมิภาคและเวทีโลก

มาตรการปรับภาคราชการในสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ

มาตรการปรับภาคราชการในสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วย 6 มาตรการหลัก คือ มาตรการปรับระบบงานภาครัฐ มาตรการปรับปรุงคุณภาพข้าราชการ มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ มาตรการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มาตรการลดบทบาทการดำเนินกิจกรรมของรัฐ มาตรการอื่นๆ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ มีแผนปฏิบัติการรองรับจำนวน 28 แผน แยกเป็นแผนระยะสั้นจำนวน 18 แผน แผนระยะกลางจำนวน 10 แผน ซึ่งแต่ละแผนจะมีรายละเอียดของเป้าหมาย มาตรการ ผู้รับผิดชอบ และระยะเวลาดำเนินการ โดยระยะสั้น ทุกส่วนราชการจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติเพื่อสนองตอบต่อวัตถุประสงค์หลักในการปรับภาคราชการ คือ

1) การทบทวนบทบาท ภารกิจ และการลด ตัดทอน ยกเลิกภารกิจที่ซ้ำซ้อนและไม่มีความจำเป็นที่ส่วนราชการต้องดำเนินการเอง หรือที่เห็นควรให้ภาคเอกชน องค์กรเอกชน หน่วยงานหรือองค์กรท้องถิ่นอื่นรับไปดำเนินการ

2) การปรับปรุงรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการทำงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของส่วนราชการ โดยกำหนดเป้าหมาย และตัวชี้วัดผลงานในด้านต่างๆ อย่างชัดเจน และเป็นรูปธรรม

3) การลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของส่วนราชการที่เป็นผลมาจากการดำเนินการตามข้อ 1) และ 2) โดยแสดงถึงจำนวนเงินงบประมาณที่ประหยัดได้ และที่จะลดลงทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ส่วนแผนระยะกลาง สำนักงาน ก.พ. จะร่วมกับกระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป

การพิจารณากำหนดบทบาทและภารกิจของส่วนราชการ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2541เห็นชอบแนวทางการพิจารณาบทบาทและภารกิจของส่วนราชการ 5 ประการคือ

1) ภารกิจที่ส่วนราชการเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะต้องดำเนินการต่อไปอีก ให้ยุบเลิกภารกิจนั้น

2) ภารกิจใดที่ส่วนราชการไม่จำเป็นต้องดำเนินการ เนื่องจากภาคเอกชนสามารถทำแทนได้ ให้โอนภารกิจดังกล่าวให้ภาคเอกชนดำเนินการ

3) ภารกิจใดที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในพื้นที่และสามารถโอนไปให้ท้องถิ่นดำเนินการได้ ให้โอนไปให้องค์กรท้องถิ่นดำเนินการ

4) ภารกิจที่ปฏิบัติซ้ำซ้อนกันหลายหน่วยงาน ให้โอนไปอยู่ในหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจนั้นเป็นภารกิจหลัก

5) ภารกิจใดที่ส่วนราชการเห็นว่าควรลดสภาพปัญหาการทำงานในระบบราชการให้น้อยลง และเพื่อจัดการบริหารงานของรัฐแนวใหม่ให้มีความคล่องตัวในรูปการบริหารงานภาคเอกชน ให้จัดตั้งเป็นหน่วยบริหารพิเศษ

การจัดกลุ่มภารกิจของรัฐ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2541 เห็นชอบการจัดกลุ่มภารกิจของส่วนราชการ ภารกิจของรัฐวิสาหกิจ ภารกิจที่ควรมอบให้เอกชนดำเนินการ ภารกิจที่ควรเป็นขององค์การมหาชน ภารกิจที่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ และภารกิจที่ควรให้องค์กรประชาชนดำเนินการ ดังนี้

1) ภารกิจที่เป็นหน้าที่ของส่วนราชการ ได้แก่ ภารกิจที่ต้องใช้อำนาจรัฐบังคับ ภารกิจที่รัฐจะต้องเป็นผู้ดำเนินการเพื่อประกันคุณภาพและความเป็นธรรม

2) ภารกิจที่เป็นหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ ภารกิจเชิงอุตสาหกรรมและพานิชกรรม ภารกิจที่ให้ผลตอบแทนการดำเนินการเพื่อให้พึ่งตนเองได้ ภารกิจที่ต้องการความคล่องตัวสูงในการดำเนินงาน

3) ภารกิจที่จัดตั้งเป็นองค์การมหาชน ได้แก่ ภารกิจเชิงบริการของรัฐ ภารกิจที่ต้องการความคล่องตัวสูงในการดำเนินงาน ภารกิจซึ่งไม่สามารถดำเนินการได้ในเชิงพานิชย์ แต่รัฐจำเป็นต้องดำเนินการ ภารกิจจำเป็นของรัฐที่เอกชนยังไม่พร้อมดำเนินการ

4) ภารกิจที่ให้องค์กรท้องถิ่นดำเนินการ ได้แก่ ภารกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ภารกิจที่ใช้ความรู้ ประสบการณ์ ภูมิปัญญา และทรัพยากรของท้องถิ่น ภารกิจที่จำกัดเฉพาะพื้นที่

5) ภารกิจที่ให้ธุรกิจเอกชนดำเนินการ ได้แก่ ภารกิจเพื่อการค้าและแสวงกำไรจากการประกอบการ ภารกิจเชิงบริการที่ภาคธุรกิจเอกชนพร้อมดำเนินการแทนรัฐ ภารกิจสาธารณะที่รัฐมอบให้ดำเนินการแทน

6) ภารกิจที่ให้องค์กรเอกชนดำเนินการ ได้แก่ ภารกิจที่ไม่ได้มุ่งหวังเพื่อการค้า หรือแสวงหากำไรจากการดำเนินงาน ภารกิจเชิงสวัสดิการและการสงเคราะห์แก่ประชาชน ภารกิจในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชน

7) ภารกิจที่ให้องค์กรประชาชนดำเนินการ ได้แก่ ภารกิจที่ประชาชน หรือกลุ่มบุคคลในชุมชนดำเนินการเพื่อรักษาประโยชน์และคุ้มครองสิทธิของตน ภารกิจที่อาศัยภูมิปัญญาและทรัพยากรของประชาชนเพื่อกลุ่มบุคคลในชุมชน ภารกิจที่ส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนของชุมชน

แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ

คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และสำนักงาน ก.พ. เสนอ ซึ่งแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐภายใต้กรอบของ “ระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” จะเป็นการมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐให้สอดคล้องกับระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เพื่อให้กระบวนการปฏิรูประบบราชการเกิดผลในทางปฏิบัติโดยเร็วและให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องผนึกกำลังกันทำงานเพื่อการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรมโดยเร่งด่วน ซึ่งส่วนใหญ่จะต้องทำให้แล้วเสร็จภายในปี 2543 แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐจะครอบคลุมใน 5 ด้าน ดังนี้

1) แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ โดยจะเน้นที่กลุ่มเศรษฐกิจเป็นอันดับแรก โดยมีวิธีการ คือ

1.1) ทบทวนบทบาท หน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม และองค์กรของรัฐ เพื่อจำกัดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแต่ละหน่วยงานให้เหลือน้อยลงแต่ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกัน ให้มีลักษณะการทำงานเป็นทีม ทั้งภายในส่วนราชการและระหว่างส่วนราชการ รวมทั้งการทำงานในลักษณะภาคีกับภาคเอกชน และประชาชน โดยจัดกลุ่มภารกิจออกเป็นด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านนโยบายการบริหารและการกำกับตรวจสอบ ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม พลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ ด้านความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของสังคม ด้านภูมิภาคและท้องถิ่น ด้านการบริหารงานขององค์กรอิสระ และด้านการบริหารงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ จำกัดให้ภาครัฐทำหน้าที่เฉพาะภารกิจหลักและที่จำเป็นเท่านั้น ส่วนภารกิจรองจะจัดเป็นองค์การมหาชนหรือแปรรูป และถ่ายโอนงานให้แก่องค์กรประชาชน ภาคเอกชน หรือจ้างเหมาหรือซื้อบริการจากเอกชนต่อไป การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำโดยวิธีการตราเป็นพระราชบัญญัติ หรือ พระราชกฤษฎีกาตามลักษณะเฉพาะของเรื่อง โดยดำเนินการในกลุ่มด้านเศรษฐกิจเป็นอันดับแรกให้เห็นผลภายในเดือนกันยายน 2544

1.2) กำหนดให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม และองค์การมหาชนจัดทำแผนกลยุทธ์ แผนกลยุทธ์นี้จะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ และถือเป็นเงื่อนไขการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนราชการนั้นๆ ต่อรัฐบาลและ รัฐสภาได้มีการประเมินผลสำเร็จเป็นรายปีก่อนได้รับงบประมาณสำหรับปีต่อไป

1.3) ให้มีระบบสารสนเทศของหน่วยงานกลางภาครัฐที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกันและเป็นระบบที่เปิดให้หน่วยงานภาคเอกชนและประชาชนเข้าถึงได้สะดวก

1.4) ให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม และองค์การมหาชนประกาศมาตรฐานการให้บริการประชาชนโดยเปิดเผยและสอดคล้องกับมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิผลของงานภาครัฐ

1.5) กำหนดแนวทางและสำรวจความคิดเห็นของผู้รับบริการ

1.6) พัฒนาระบบประเมินผลระดับองค์การ เพื่อชี้วัดความแตกต่างระหว่างเป้าหมายที่กำหนดไว้และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง

1.7) ปรับความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ โดยฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบาย กำกับตรวจสอบผลลัพธ์การทำงานตามนโยบายและแผนกลยุทธ์ที่ทำสัญญาไว้ล่วงหน้า ส่วนฝ่ายประจำมีหน้าที่บริหารจัดการตามนโยบาย กระบวนการทางกฎหมายและกฎระเบียบ เพื่อให้ได้ผลงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ แล้วรายงานผลงานของกระทรวง ทบวง กรม ต่อรัฐสภาและสาธารณะด้วย

2) แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ ด้วยการพัฒนาระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์สำหรับหน่วยงานนำร่อง พัฒนาระบบรายงานผลทั้งทางด้านการเงินและผลการดำเนินงานที่โปร่งใส พัฒนาระบบกระจายอำนาจการจัดการงบประมาณสำหรับหน่วยงานนำร่อง การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ พัฒนาระบบบัญชีการเงินภาครัฐที่เทียบเท่ากับมาตรฐานนานาชาติที่กำหนดโดย International Federation of Accountants (IFAC) ทั้งนี้ ระบบดังกล่าวจะรวมค่าใช้จ่ายซึ่งจะเป็นภาระของภาครัฐที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ในเอกสารงบประมาณจัดทำประมาณรายจ่ายล่วงหน้า การกระจายอำนาจ งบประมาณและการบริหารงบประมาณสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการจัดการทางการเงินในระดับมหภาค ทบทวนปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ ปรับปรุงระบบการบริหารงานพัสดุ และขยายผลการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุต่อจากโครงการนำร่องให้ครอบคลุมทั้งระบบภาครัฐ

3) แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล ซึ่งจะมีองค์กรขนาดเล็ก กะทัดรัด แต่มีบุคลากรที่มีคุณภาพ มีระเบียบวินัย และความรับผิดชอบสูง ใช้ความรู้ความสามารถได้เต็มศักยภาพ ได้ค่าตอบแทนที่สอดคล้องกับผลการทำงานและเทียบเคียงได้กับภาคเอกชนและมีความเป็นกลางทางการเมือง สิ่งที่ต้องเปลี่ยนแปลงหลัก คือ

3.1) พัฒนารูปแบบการจ้างงานในภาครัฐให้มีความหลากหลาย เช่น การจ้างงานโดยสัญญาในบางตำแหน่งที่ต้องการความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะกิจ การจ้างงานเฉพาะเรื่อง โดยมีวาระชัดเจน การรับงานร่วมกัน (Job Sharing) รวมทั้งการจ้างงานในระบบเปิด

3.2) ปฏิรูประบบการจำแนกตำแหน่ง เพื่อเปลี่ยนค่านิยมในเรื่องยศชั้น เน้นเรื่องความสามารถและผลงาน เพื่อให้การสรรหา แต่งตั้ง ได้บุคคลที่สามารถจริง ปรับระบบค่าตอบแทนและสวัสดิการของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยยึดตามผลงานและเทียบเคียงได้กับค่าตอบแทนของภาคเอกชนและเสมอภาคกับอาชีพอื่นในสังคม

3.3) มีการกำหนดดัชนีวัดผลงาน โดยมีการประเมินความแตกต่างระหว่างผู้มีผลงานกับผู้ไม่มีผลงาน ให้โอกาสผู้มีความรู้ความสามารถได้ใช้ศักยภาพในการทำงานอย่างเต็มที่

3.4) สร้างระบบผู้บริหารระดับสูง (Senior Executive Service) โดยกำหนดให้ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ เป็นระบบเปิดที่ผู้มีความสามารถในภาครัฐสามารถสมัครแข่งขันเพื่อรับการแต่งตั้ง โดยมีวาระดำรงตำแหน่งชัดเจน

3.5) กำหนดแนวทางการปรับลดขนาดกำลังคนภาครัฐ โดยมาตรการเกษียณหรือลาออกอย่างสมัครใจ พร้อมเงินขวัญถุงเพื่อลดจำนวนตำแหน่งงานลงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ในสิ้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9

3.6) ปรับปรุงระบบการสรรหาและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้การสรรหาเป็นไปได้ด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส และเป็นธรรม

3.7) ปรับปรุงระบบสอบสวนทางวินัย ให้สั้นและรวดเร็วต่อการตัดสินใจ พร้อมสร้างระบบอุทธรณ์ร้องทุกข์ให้มีความรวดเร็วและเป็นธรรม

3.8) ปรับระบบการออกจากราชการให้ง่ายขึ้น โดยการประเมินผลงานอย่างสม่ำเสมอ

3.9) ทบทวนบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลทั้งหมด เพื่อให้มีระบบบริหารบุคคลภาครัฐที่ได้มาตรฐาน แต่มีความยืดหยุ่น คล่องตัว

4) แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยปรับปรุงกฎหมายที่ใช้งานอยู่และตรากฎหมายใหม่ให้มีเนื้อหาที่เข้าใจง่าย ไม่ซับซ้อน มีลักษณะที่มองการณ์ไกล ไม่ล้าสมัย มีขั้นตอนที่สั้น รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โดยปรับปรุงทั้งระบบ วิธีการยกร่าง วิธีการตรวจ และทัศนคติของผู้ร่างกฎหมาย ทำการสำรวจความเห็นจากประชาชนในการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อราชการของประชาชนเพื่อลดกฎเกณฑ์ที่หยุมหยิม ลดช่องโหว่ของระเบียบที่จะก่อให้เกิดการทุจริตคอรัปชั่นได้

5) แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารภาครัฐ เพื่อให้การปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เกิดผล ค่านิยมและวัฒนธรรมการทำงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องเปลี่ยนแปลงใหม่โดยสิ้นเชิง เงื่อนไขความสำเร็จ เพื่อให้การปฏิรูปเกิดผลอย่างจริงจัง เป็นรูปธรรม โดยกำหนดยุทธศาสตร์สำคัญ คือ สร้างกลไกรับผิดชอบที่ชัดเจน สร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลง สร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดผลเป็นตัวอย่าง สร้างระบบคู่ขนาน ให้ประชาชนและข้าราชการมีส่วนร่วมในการเสนอแนะและติดตามประเมินผลการทำงานของภาครัฐ การทำความเข้าใจอย่างต่อเนื่อง

การพัฒนาสังคมและเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชน

เพื่อที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รัฐบาลได้ประกาศนโยบายด้านการปรับโครงสร้างและการพัฒนาสังคม โดยมุ่งเน้นการวางรากฐานเพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันพร้อมๆ กับการเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจต่อเนื่องจากระยะเร่งด่วน โดยเน้นการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคมทุกแขนง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว และสานต่อนโยบายการกระจายความเจริญและกระจายรายได้ไปสู่ภูมิภาคอย่างทั่วถึง

รัฐบาลได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 112/2541 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2541 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเพื่อกำหนดแนวนโยบายสังคมเพื่อลดผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจและสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพราะทุกฝ่ายตระหนักดีว่าปัญหาของประเทศยิ่งใหญ่ สลับซับซ้อน เกินกว่าจะให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแก้ไขตามลำพังได้ สภาพปัญหามีผลกระทบต่อประชาชนใน

ทุกส่วนของประเทศทั้งในเมืองและชนบท จำเป็นต้องแก้ปัญหาให้บรรเทาเบาบางลงไปได้อย่างรวดเร็ว ได้แก่ ปัญหาผลกระทบทางสังคมที่เกิดขึ้นจากปัญหาการว่างงาน ความยากจน การไร้ที่พึ่งทางสังคมและเศรษฐกิจของผู้ด้อยโอกาสทุกประเภท โดยระดมความร่วมมือ ผนึกกำลังกันทุกฝ่าย ทำงานโดยยึดพื้นที่ สร้างเครือข่ายการประสานงานและสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความเข้มแข็งในการแก้ปัญหาสังคม ทั้งในระยะสั้นและยั่งยืนต่อไปในระยะยาวได้ โดยนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ได้จัดประชุมคณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรก ในวันจันทร์ที่ 13 กรกฎาคม 2541 และได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการด้านต่างๆ ภายใต้คณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติ จำนวน 5 คณะ ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤต คณะอนุกรรมการพัฒนาศักยภาพของข้าราชการ คณะอนุกรรมการประสานแผนและงบประมาณในการพัฒนาสังคม คณะอนุกรรมการพัฒนาเด็ก สตรีและผู้ด้อยโอกาส โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเศรษฐกิจแบบพอเพียงเฉลิมพระเกียรติในรอบ 2 ปี (2541-2542)

นโยบายสังคมเพื่อลดผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจและสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน

คณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติได้พิจารณาประเด็นปัญหาสังคมและได้กำหนดนโยบายสังคมในภาพรวม สรุปได้ดังนี้

ประเด็นปัญหาด้านสังคม

1) ปัจจุบันประเทศไทยมีโอกาสและศักยภาพในการลดผลกระทบทางสังคมจากวิกฤตเศรษฐกิจเป็นอันมาก เพราะมีการรวมกลุ่มขององค์กรชุมชนในลักษณะต่างๆ หลากหลายทั่วทุกภูมิภาคของประเทศอยู่แล้ว แต่องค์กรชุมชนยังขาดความเข้มแข็ง ขาดองค์กรและกลไกการบริหารจัดการที่เชื่อมโยงทุกฝ่ายให้เข้ามาร่วมกระบวนการเดียวกันและมีเป้าหมายเดียวกัน เพื่อเป็นพลังขับเคลื่อนทางสังคม โดยเฉพาะการมุ่งไปสู่ระบบเศรษฐกิจพอเพียงให้คู่ขนานไปกับระบบเศรษฐกิจมหภาค

2) ฐานความคิดของเจ้าหน้าที่ภาครัฐยังยึดหน่วยงานตนเองเป็นหลัก ขาดความรู้ความเข้าใจและทัศนคติที่ดีต่อการพัฒนาที่ยึดพื้นที่และชุมชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาตามแนวทางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

3) กฎ ระเบียบ ภาคราชการขาดความยืดหยุ่น เป็นอุปสรรคในการประสานความร่วมมือกับฝ่ายต่างๆ เพื่อสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนและการปฏิรูปสังคมระยะยาว

4) องค์กรชุมชนยังขาดการผนึกกำลังในระบบการเงิน การจัดการและเครื่องชี้วัดความสำเร็จในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนที่ชัดเจน

5) มีความจำเป็นต้องเร่งรัดการปฏิรูประบบการคลังท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีและลงทุนในพื้นที่เองมากขึ้น

6) การแปลงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ให้เกิดผลทางปฏิบัติอย่างแท้จริง จำเป็นที่จะมีองค์กรประสานเชื่อมโยงกับภาคีการพัฒนาทุกฝ่ายได้อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดพลังขับเคลื่อนทางสังคม อันจะทำให้การดำเนินงานโดยภาคราชการมีความคล่องตัว ยืดหยุ่นและเข้มแข็งมากขึ้น

ปัจจัยสาเหตุสำคัญ

ในปัจจุบันรัฐบาลและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษและทุ่มเททรัพยากรเพื่อใช้ในการพัฒนาคนและสังคมอย่างจริงจัง แต่ปรากฏว่าปัญหาทางสังคมกลับเพิ่มความสลับซับซ้อนและทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาสังคมเป็นปัญหาละเอียดอ่อน มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับปัจจัยต่างๆ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอย่าง

รวดเร็วตลอดเวลา แต่การดำเนินงานที่ผ่านมายังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากมีปัจจัยสาเหตุสำคัญที่แยกได้เป็น 3 ส่วนคือ

ในส่วนของภาคราชการที่เป็นผู้ให้บริการ คือ การบริหาร การดำเนินงานโครงการ มาตรการให้ความช่วยเหลือต่างๆ ของรัฐบาล ยังเป็นการดำเนินการภายใต้กรอบวิธีคิดและการจัดการตามระบบราชการที่มีอยู่เดิม ซึ่งมีลักษณะค่อนข้างเป็นกลไก มีกฎระเบียบ วิธีการ เงื่อนไข ที่ยังเป็นการรวมศูนย์การจัดการอยู่ที่ส่วนกลาง ส่งผลให้การให้บริการในพื้นที่ไม่มีลักษณะเชิงรุกหรือไม่เข้าไปค้นหา หรือเข้าถึงผู้ได้รับผลกระทบ อีกทั้งหลักการ เงื่อนไขของโครงการต่างๆ ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ ชุมชน ท้องถิ่น และเงื่อนไขความพร้อมของผู้ได้รับผลกระทบ ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรพัฒนาเอกชน รวมทั้งภาคธุรกิจในพื้นที่จังหวัด และอำเภอต่างๆ ยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการในหลายๆ โครงการเท่าที่ควร

ในส่วนของผู้ได้รับผลกระทบ คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ รวมถึงผู้ด้อยโอกาสและคนยากจนที่มีอยู่เดิม ทั้งในระดับชุมชน หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ ยังไม่ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนอย่างจริงจังให้มีการติดต่อสื่อสารร่วมมือแลกเปลี่ยนข้อมูล หรือร่วมกันแก้ปัญหาของกันและกัน ในลักษณะของกลุ่มเรียนรู้ที่จะช่วยบรรเทาปัญหาของตนเองร่วมกัน และการเข้ามารับบริการจากโครงการต่างๆ ที่รัฐจัดให้

ในส่วนของชุมชนท้องถิ่น คือ องค์กรชุมชนและองค์กรปกครองท้องที่ เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร รวมทั้งสถาบันวิชาการท้องถิ่น องค์กรธุรกิจ และองค์กรพัฒนาเอกชนท้องถิ่น ยังไม่ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนให้ร่วมมือกันในการที่จะเข้ามาดูแลหรือช่วยดูดซับปัญหาให้กับผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่หมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ

ลักษณะของสาเหตุสำคัญทั้ง 3 ประการดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่าการแก้ปัญหาสังคมเร่งด่วนที่กำลังเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ จำต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการคิด ระบบคุณค่าและจิตสำนึกของคนไทย และที่สำคัญคือ การปรับเปลี่ยนวิธีมองปัญหาและวิธีการแก้ปัญหาของทั้งภาครัฐ ธุรกิจเอกชน และองค์กรพัฒนาต่างๆ ทุกฝ่ายจะต้องไม่มองปัญหาสังคมในลักษณะแยกส่วนจากปัญหาอื่น หากแต่ต้องเห็นว่าเรื่องสังคมมีความเชื่อมโยงเกี้อกูลกับเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และระบบนิเวศสิ่งแวดล้อม ต้องมองการพัฒนาสังคมว่าเป็นระบบและกระบวนการที่มีความซับซ้อนพลวัตร มีชีวิต มีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างระบบโลกและระบบประเทศ และระบบชุมชนท้องถิ่น การแก้ปัญหาสังคมต้องเป็นการดำเนินการของคนในชุมชนที่ได้รับความร่วมมือสนับสนุนจากองค์การหน่วยงานภายนอกอย่างเป็นกระบวนการและตามก้าวจังหวะความต้องการของชุมชน

นโยบายในภาพรวม

คณะกรรมการนโยบายสังคมจึงกำหนดนโยบายในภาพรวม 5 ประการ คือ

1) การปรับเปลี่ยนคุณค่าและจิตสำนึกของคนไทย

โดยเร่งสร้างความตระหนักในวิกฤตทางเศรษฐกิจสังคมให้กับคนทุกพื้นที่ โดยเสริมสร้างทักษะและวิธีคิด วิธีมองปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบแบบองค์รวม ทั้งนี้ ควรถือเอาวิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้เป็นโอกาส โดยมอบหมายให้คณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติร่วมกับคณะกรรมการส่งเสริมวัฒนธรรมแห่งชาติให้ความสำคัญเป็นอันดับเร่งด่วนต่อการเร่งรณรงค์ ส่งเสริมการสร้างระบบคุณค่าและจิตสำนึกในการดำเนินชีวิตและการมีความสุขอย่างไทยที่เน้นชีวิตที่พอเพียง สันโดษ อดออม มีความอุตสาหะ วิริยะ พากเพียร และมีเมตตาต่อสรรพสิ่ง ในพื้นที่จังหวัดและ

ท้องถิ่นทั่วประเทศโดยเร็ว โดยให้ประสานการดำเนินงานกับองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรธุรกิจ สถาบันการศึกษา และสื่อมวลชนในระดับท้องถิ่น

2) การปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารจัดการโครงการแก้ปัญหาสังคม โดย

2.1) จัดตั้งศูนย์ประสานงานป้องกันและแก้ไขผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจ ในทุกจังหวัด เพื่อเป็นการทำงานร่วมมือกันระหว่างทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง สมาคมธุรกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันวิชาการ และองค์กรประชาชนในจังหวัด โดยมีหน้าที่ ดังนี้

- เป็นศูนย์กลางให้บริการแบบ one-stop service แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ
- วิเคราะห์ปัญหาสถานการณ์สังคมเศรษฐกิจในพื้นที่จังหวัด โดยเฉพาะปัญหาการว่างงาน โดยดำเนินการร่วมกับภาคธุรกิจ สถาบันวิชาการ องค์กรอาสาเอกชน และสถาบันศาสนาในพื้นที่จังหวัด
- ประมวลปัญหาเป็นโครงการ กิจกรรมแก้ปัญหาเร่งด่วนและกิจกรรมต่อเนื่องโดยร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรธุรกิจ องค์กรชุมชนเพื่อระดมและใช้ทรัพยากรในการดำเนินการป้องกัน แก้ไขปัญหาคนและสังคมในพื้นที่เพื่อให้ผลประโยชน์ตกถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างทั่วถึง มีคุณภาพและไม่ซ้ำซ้อน โดยให้ความสำคัญลำดับแรกแก่แรงงานที่ถูกเลิกจ้าง แรงงานที่ด้อยการศึกษา โดยเฉพาะแรงงานสตรีอายุมาก คนชั้นกลางที่ถูกออกจากงานและผู้สำเร็จการศึกษาระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาที่ว่างงานเกินกว่า 1 ปี รวมทั้งการจัดทำเครื่องชี้วัดผลสำเร็จของการพัฒนาและติดตามผลการดำเนินงาน
- บูรณาการโครงการพัฒนาสังคมของ 8 กระทรวงหลักใน 5 เรื่อง คือ สุขภาพพลานามัย โภชนาการ การศึกษา อาชีพ และคุณภาพชีวิต เข้าเป็นชุดโครงการ เพื่อนำไปสนับสนุนการพัฒนาคนและสังคมในแต่ละพื้นที่ โดยให้สอดคล้องกับวัฒนธรรม ภูมิปัญญา เทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติ และเงินทุนของแต่ละพื้นที่ โดยให้คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ดำเนินการ พิจารณาติดตามประเมินผลการดำเนินการข้างต้น

2.2) จัดสร้างระบบข้อมูลเพื่อการพัฒนาสังคม ทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่แต่ละจังหวัด เกี่ยวกับคนว่างงาน คนยากจน เด็กที่อยู่ในภาวะยากลำบาก คนพิการ ผู้สูงอายุที่ยากจนและถูกทอดทิ้ง รวมทั้งปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติด โดยมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประสานงานกับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานสถิติแห่งชาติ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

2.3) กำหนดมาตรการและโครงการแก้ปัญหาและฟื้นฟูการประกอบธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตทางเศรษฐกิจในระดับจังหวัด โดยมอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมประสานงานกับกระทรวงพาณิชย์ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย เสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะกรรมการรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจต่อไป

3) ขอความร่วมมือจากเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์ ที่มีสมาชิกครอบคลุมทั่วประเทศ ได้แก่ คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาชนบท (กป.อพช.) สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยและสภาสตรีแห่งชาติและองค์กรสาธารณประโยชน์ขนาดใหญ่เป็นแกนประสานดำเนินการชักชวนและส่งเสริมให้แต่ละพื้นที่ชุมชน หมู่บ้าน ตำบล สรรหาบุคคลและองค์กรอาสาสมัครทำหน้าที่เป็นแกนประสานให้ผู้ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจและผู้ด้อยโอกาสในพื้นที่ ได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อมูลข่าวสาร ปรึกษาหารือและร่วมกันทำการแก้

ปัญหาที่ประสบอยู่ด้วยตนเอง ทั้งนี้ โดยขอความร่วมมือสนับสนุนจากสถาบันการศึกษาในท้องถิ่นและองค์กรศาสนาในท้องถิ่น เพื่อเป็นการส่งเสริมศักยภาพการช่วยตนเองของผู้ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจและผู้ด้อยโอกาส

4) การเสริมสร้างศักยภาพความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นในการแก้ปัญหาผลกระทบทางสังคม เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้กลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ คนยากจน และคนด้อยโอกาสในชุมชนท้องถิ่นสามารถแก้ปัญหาได้ด้วยตนเองอย่างยั่งยืน จำเป็นจะต้องได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือจากองค์กรและหน่วยงาน ทั้งจากภายในชุมชนและภายนอกที่เป็นของรัฐและเอกชน ในลักษณะที่เป็นกระบวนการของความร่วมมือหลายฝ่ายเพื่อที่จะเชื่อมโยงเกื้อกูลพลังการพัฒนาของทุกฝ่ายในระดับแนวนอนหรือพื้นที่ให้มีพลังทวีคูณ ในการสนับสนุนการแก้ปัญหาของกลุ่มคนที่ประสบความยากลำบาก จึงเห็นชอบให้เสนอฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ดำเนินการ ดังนี้

4.1) ทำการปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้รองรับการส่งเสริมให้มีกระบวนการทำงานร่วมมือหลายฝ่ายในระดับพื้นที่หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ การสนับสนุนให้องค์กรชุมชนที่มีศักยภาพได้รับการรับรองและได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐไปดำเนินการในกิจกรรมที่ริเริ่มได้เอง การให้องค์กรพัฒนาเอกชนสามารถได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากภาครัฐเพื่อทำหน้าที่เสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน การมีกองทุนและกลไกระดมทุนเพื่อการพัฒนาในระดับพื้นที่ หมู่บ้าน ตำบล

4.2) จัดสรรงบประมาณโครงการพัฒนาตำบลในปีงบประมาณ 2542 สนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลริเริ่มและดำเนินโครงการกิจกรรมฟื้นฟูเศรษฐกิจ สังคมของตำบล หมู่บ้าน โดยมุ่งพัฒนาความสามารถในการพึ่งตนเองของคน และครอบครัวที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ

4.3) พิจารณาปรับลดกฎระเบียบที่ไม่เอื้อหรือไม่ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน โดยเฉพาะสหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร และกลุ่มออมทรัพย์

5. การดำเนินนโยบายและมาตรการระดับมหภาคเพื่อแก้ปัญหาสังคมในเชิงโครงสร้าง โดยการปรับปรุงระบบภาษีเพื่อลดช่องว่างของการกระจายรายได้และส่งเสริมการบริโภคที่พอเพียง โดยเฉพาะในเรื่องต่อไปนี้

5.1) การจัดเก็บภาษีที่ดินว่างเปล่าที่ไม่ได้ประโยชน์ ภาษีมรดก ภาษีสินค้าฟุ่มเฟือย ภาษีบุหรี่ สุรา สลากกินแบ่งรัฐบาล และภาษีการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

5.2) การลดภาษีมูลค่าเพิ่มของสินค้าอุปโภค บริโภคที่จำเป็น ที่คนยากจนและคนด้อยโอกาส เด็ก คนชรา ต้องใช้ ได้แก่ ยารักษาโรคสามัญประจำบ้าน นมผงใช้เลี้ยงทารก และอาหารที่ผลิตโดยกลุ่มเกษตรกรและองค์กรชุมชนท้องถิ่น ภายใต้นโยบายดังกล่าว คณะกรรมการนโยบายสังคมได้ให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความเข็มแข็งของชุมชน และบทบาทของประชาสังคม

แผนปฏิบัติการเร่งรัดการสร้างเศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม

คณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการเร่งรัดการสร้างเศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม ตามที่มูลนิธิพัฒนาไทเสนอ ตามแนวทางทฤษฎีใหม่ในพื้นที่ 200 อำเภอทั่วประเทศ ภายในปีงบประมาณ 2542 เป็นการสร้างกระบวนการทำงานร่วมกันกับทุกฝ่าย เพื่อให้เกิดความร่วมมือทำงานระหว่างองค์กรชุมชนกับองค์กรธุรกิจที่ค้าขายร่วมกัน ทำให้เกิดความเข้มแข็งในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ซึ่งแผนงานและโครงการเร่งรัดการสร้างเศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม มีจำนวน 11 โครงการ ของ 3 แผนงานหลัก ดังต่อไปนี้

แผนงานที่ 1 : แผนงานสร้างชุมชนให้มีเศรษฐกิจพอเพียงและเข้มแข็ง ประกอบด้วยโครงการต่าง ๆ ได้แก่

- โครงการพัฒนาเครื่องมือตรวจวัดศักยภาพประชาคมเข้มแข็ง มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเครื่องมือตรวจวัดศักยภาพชุมชนเข้มแข็งใน 6 ด้าน ได้แก่ เกษตรกรรมยั่งยืน ธุรกิจอุตสาหกรรม การศึกษาชุมชน กองทุนชุมชน กองทุนสวัสดิการและสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งตรวจวัดศักยภาพประชาคมแข้งแข็งอันประกอบด้วยประชาคมตำบล อำเภอ และจังหวัด

- โครงการสำรวจและจัดทำแผนที่ศักยภาพจังหวัด มีวัตถุประสงค์ในการสำรวจและจัดทำแผนที่ศักยภาพเป็นรายจังหวัด เพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนและติดตามประเมินผลการทำงานเร่งรัดการสร้างเศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคมให้เป็นระบบเดียวกัน

- โครงการพัฒนาศักยภาพศูนย์ศึกษาดูงานด้านเศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม มีวัตถุประสงค์ในการค้นหาและพัฒนาศูนย์การศึกษาดูงานด้านเศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม ประมาณ 100 แห่งใน 4 ภาคของประเทศ เพื่อให้เป็นแหล่งหรือสถานที่ให้ชุมชนอื่นมาศึกษารูปแบบ ประสบการณ์และเรียนรู้ซึ่งกันและกัน

- โครงการก่อตั้งองค์กรและเครือข่ายผู้บริโภคในเมืองใหญ่ เพื่อสนับสนุนการ คุ้มครองผู้บริโภคและเศรษฐกิจจากชุมชนฐานราก มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้มีตลาดรองรับผลผลิตจากท้องถิ่นอย่างเกื้อกูล โดยอาศัยกระแสความตื่นตัวด้านอาหารและสินค้าสุขภาพไปกระตุ้นให้เกิดองค์กรและเครือข่ายผู้บริโภคซึ่งเป็นชนชั้นกลางในเมือง ซึ่งจะเป็นพลังผลักดันให้ชุมชนและภาคธุรกิจปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตและการจำหน่ายสินค้าอีกทางหนึ่งด้วย

แผนงานที่ 2 : **แผนงานสนับสนุนการพัฒนานโยบายและปฏิบัติการด้านเศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม** ประกอบด้วยโครงการต่างๆ ได้แก่

- โครงการพัฒนากลุ่มแกนประสานงานกลาง ในสายงานกระทรวงและวิชาชีพหลักเพื่อสนับสนุนด้านการพัฒนานโยบายและปฏิบัติการด้านการสร้างเศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาและพัฒนาบุคคลผู้นำการเปลี่ยนแปลงในสายงานพัฒนาชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการก่อตั้งหรือพัฒนาการรวมกลุ่มเป็นองค์กรในรูปแบบชมรม เพื่อการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องในแต่ละสายงาน

- โครงการพัฒนากลุ่มแกนประสานงาน 9 ภูมิภาค และส่งเสริม 76 ประชาคมจังหวัด มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาและพัฒนาบุคคลผู้เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงให้เป็นแกนกลางประสานงานใน 9 ภูมิภาค และส่งเสริมพัฒนาประชาคม 76 จังหวัด ให้มีการดำเนินงานเป็นเครือข่ายประชาคมใน 9 ภาค

- โครงการค้นหาและพัฒนานักพัฒนาศักยภาพอาชีพประจำท้องถิ่น 1 คน/ตำบล มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจและค้นหานักพัฒนาอาชีพจากเวทีการเรียนรู้และการทำงานร่วมกัน ซึ่งมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง แล้วนำมาฝึกอบรมเสริมศักยภาพและทักษะในการทำงานให้เป็นนักพัฒนาอาชีพประจำท้องถิ่น ตำบลละ 1 คน

- โครงการจัดตั้งศูนย์ผลิตและให้บริการสื่อการเรียนรู้ ด้านเศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้งศูนย์บริการสื่อสารเรียนรู้ 1 แห่ง/จังหวัด และจัดทำจดหมายข่าวด้านเศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม

แผนงานที่ 3 : **แผนงานบริหาร ติดตาม ประเมินผลและแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า** ประกอบด้วยโครงการต่างๆ ได้แก่

- โครงการพัฒนาองค์กร เพื่อเป็นศูนย์ประสานงานเร่งรัดการสร้างเศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม มีวัตถุประสงค์เพื่อก่อตั้งศูนย์ประสานงานเร่งรัดการสร้างเศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม โดยจะประสานกับหน่วยงานส่วนกลางระดับนโยบายและปฏิบัติการ ทั้งภาครัฐ ภาคการเมือง ภาคธุรกิจ ภาคเอกชนสาธารณประโยชน์

และภาคสังคมอื่นๆ ตลอดจนองค์การระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและคล่องตัว รวมทั้งการร่วมกับภาคีพัฒนาต่างๆ จัดทำแผนแม่บทการสนับสนุนองค์กรเพื่อเร่งรัดการสร้างเศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม เพื่อเป็นแนวทางที่จะช่วยให้สามารถระดมและใช้ทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

- โครงการเพิ่มคุณภาพการจัดเก็บข้อมูลและเร่งรัดการประมวลผลข้อมูล เพื่อให้การติดตามผลและพัฒนานโยบายการสร้างเศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคมดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้าใจในการทำงานของผู้ปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) และผู้แทน อบต./สภาตำบล และคณะทำงานจัดเก็บข้อมูลระดับอำเภอให้มีความเข้าใจตรงกัน และมีความชำนาญในกระบวนการจัดเก็บข้อมูล กชช.2ค. เพื่อพัฒนาการสำรวจแรงงานในรอบการสำรวจต่างๆ ให้สะท้อนลักษณะความต้องการพัฒนาขีดความสามารถในด้านต่างๆ ของประชาชน โดยเน้นกรุงเทพมหานคร เขตเทศบาล และสุขาภิบาล ของจังหวัดต่างๆ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะเสริมกับข้อมูล กชช.2ค. ซึ่งจะดำเนินการในภาคชนบท เพื่อเร่งรัดการประมวลผลข้อมูล โครงการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ให้สามารถเสนอผลข้อมูลได้ทันภายใน 3 เดือน หลังเสร็จจากงานสนาม

- โครงการบูรณาการโครงการด้านการพัฒนาอาชีพของ 8 กระทรวงหลัก เพื่อแก้ปัญหาการว่างงานระดับจังหวัดในพื้นที่ 200 อำเภอเป้าหมาย มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาการว่างงานระดับจังหวัด โดยการนำโครงการด้านการพัฒนาอาชีพ ซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ของ 8 กระทรวงหลัก มาบูรณาการเข้าเป็นชุดโครงการ เพื่อนำไปสนับสนุนการพัฒนาอาชีพของประชาชนให้ตรงจุดและไม่ของบประมาณเพิ่มเติม

แผนปฏิบัติการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤต

แผนปฏิบัติการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤต เป็นแนวทางการพัฒนาแบบองค์กรรวมที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และใช้ความเข้มแข็งของชุมชนเป็นฐานสำคัญในการแก้ปัญหาผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจและสร้างกระบวนการพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน โดยมีนโยบายสำคัญคือ

1. เพิ่มศักยภาพและความเข้มแข็งของชุมชนให้สามารถมีบทบาทนำในการกำหนดทิศทางและดำเนินการแก้ปัญหาผลกระทบของวิกฤตที่มีต่อชุมชนได้ด้วยตนเอง

2. สร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อชุมชนและภาคีการพัฒนาอื่นๆ ในการแก้ไขปัญหาวิกฤตได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการสนับสนุนการดำเนินงานของชุมชนที่ก่อให้เกิดการพึ่งตนเองมากกว่าดำเนินการแทนชุมชน

3. สนับสนุนให้มีการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วมของประชาชนที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้และความโปร่งใสในระดับท้องถิ่นและในระดับอื่นๆ

สาระสำคัญของแผนปฏิบัติการดังกล่าว ตั้งอยู่บนกรอบแนวความคิดหลัก 7 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 การระดมสรรพกำลังของทุกฝ่ายในสังคม รวมทั้งระบบการบริหารราชการทุกระดับ เพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจ อาทิ ระบบบริหารราชการ ตั้งแต่ระดับชาติลงไปถึงระดับหมู่บ้าน ประชาคมรวมทั้งเครือข่ายประชาคมลงไปถึงองค์กรชุมชน ภาคเอกชนตั้งแต่สมาคมธุรกิจระดับชาติลงไปถึงกลุ่มเกษตรกร หรือกลุ่มธุรกิจขนาดเล็ก สถาบันวิชาการ ตั้งแต่หน่วยงานวิจัย สถาบันพัฒนา มหาวิทยาลัยลงไปถึงโรงเรียนชั้นประถมศึกษา/นักปราชญ์ชาวบ้าน สื่อมวลชน ตั้งแต่องค์กรสื่อสารมวลชนระดับชาติ ลงไปถึงวิทยุและหนังสือพิมพ์ของชุมชนท้องถิ่น

ประการที่ 2 การพัฒนาโดยยึดคนและชุมชนเป็นศูนย์กลาง โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ในเรื่องที่เกี่ยวกับการพัฒนา รวมทั้งร่วมติดตามประเมินผลการพัฒนาด้วยตนเอง ซึ่งถือเป็นการพัฒนาของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

ประการที่ 3 การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่แล้ว โดยนำมาจัดสรรเพื่อสนับสนุนแผนงานและโครงการแก้ไขปัญหาผลกระทบต่อวิกฤตเศรษฐกิจที่จัดทำขึ้นโดยชุมชน

ประการที่ 4 ปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารราชการ ให้เกิดการกระจายอำนาจเพื่อสนับสนุนแผนของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น

- การให้ศูนย์แก้ไขปัญหาวิกฤตที่ตั้งขึ้นในระดับจังหวัด ตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ
- การสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบล/สภาตำบล เป็นกลไกที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาวิกฤตโดยชุมชน
- สนับสนุนให้มีการจัดตั้งแกนนำในระดับตำบลขึ้น สมาชิกประมาณ 5-7 คน ได้แก่ คปต. กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน ปราชญ์ชาวบ้าน/ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีบัณฑิตอาสาพัฒนาประจำ อบต.เป็นผู้ช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงาน

ประการที่ 5 สนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนทุกระดับ รวมทั้งคณะกรรมการหมู่บ้าน ในการวางแผนเพื่อแก้ไขผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ โดยให้สภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล สนับสนุนให้กรรมการหมู่บ้านจัดทำแผนของชุมชน โดยรวมถึงการรวบรวมข้อมูลของปัญหาและวิเคราะห์ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจที่มีต่อชุมชนในหมู่บ้าน และร่วมกันจัดแผนเพื่อแก้ไขปัญหา โดยกำหนดว่าปัญหาใดที่ชุมชนสามารถแก้ไขได้ด้วยตัวเอง ปัญหาอะไรที่ต้องการความช่วยเหลือจากภายนอก เพื่อการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรระดับเหนือขึ้นไป

ประการที่ 6 ดำเนินการในพื้นที่เขตตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วย 12 จังหวัด ได้แก่ นครนายก จันทบุรี อุบลราชธานี เลย เชียงราย พิษณุโลก นครศรีธรรมราช ยะลา พระนครศรีอยุธยา มหาสารคาม และนครสวรรค์ โดยดำเนินการ 2 วิธี คือ ทุกหมู่บ้านใน 1 ตำบล - 1 อำเภอ และทุกหมู่บ้านในทุกตำบล (1-3 อำเภอ)

ประการที่ 7 ระดมสรรพกำลังสื่อมวลชนในการรณรงค์ ผ่านเครือข่ายของสื่อต่างๆ ทั่วประเทศเพื่อให้เกิดการสนับสนุนแผนงานนี้อย่างกว้างขวาง

สรุปความก้าวหน้าในการสนับสนุนความเข็มแข็งของชุมชน

จากการติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการด้านการพัฒนาสังคมดังกล่าวข้างต้น พบว่ามีความก้าวหน้าในการสนับสนุนความเข้มแข็งของชุมชนที่เป็นรูปธรรม ดังนี้

1) การจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เพื่อเป็นองค์กรกลางในการส่งเสริมและสนับสนุนการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรชุมชน ทั้งในเขตเมืองและชนบท โดยจะเป็นกระบวนการที่ผสมผสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน พ.ศ..... ภายใต้พระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2543 โดยให้ผนวกความเห็นและข้อสังเกตในเรื่องภารกิจของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนว่าควรครอบคลุมถึงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคม พร้อมจัดทำรายละเอียดวิธีการยุบรวมกองทุนพัฒนาชนบท สศช. และสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองการเคหะแห่งชาติ โดยให้ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การพัฒนาอาชีพ การเพิ่มรายได้ การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในชุมชนทั้งในเขตเมืองและชนบท ทั้งนี้ โดยยึดหลักการพัฒนาแบบองค์รวมหรือบูรณาการ และหลักการพัฒนาที่สมาชิกชุมชนมีส่วนร่วมเป็นแนวทางสำคัญ
- สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน
- สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน ตลอดจนประสานงานการสนับสนุนและให้การช่วยเหลือดังกล่าวจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน
- ส่งเสริม สนับสนุนและสร้างความร่วมมือขององค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับประเทศ

คณะรัฐมนตรีพิจารณาการจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และได้มีมติเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2543 อนุมัติโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนเมืองและชนบท วงเงิน 500,000,000 บาท โดยให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนรับผิดชอบ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาองค์กรชุมชนและเครือข่ายชุมชนทั้งภาคชนบทและเมือง รวมทั้งประชาสังคมให้เข้มแข็งได้อย่างกว้างขวาง และจัดให้มีกองทุนสินเชื่อเพื่อกระจายสินเชื่อไปให้สมาชิกนำไปใช้ในการแก้ปัญหาด้านต่างๆ เช่น ปัญหาหนี้นอกระบบ โดยสนับสนุนให้มีการจัดตั้งและพัฒนาองค์กรการเงินและเครือข่ายการเงินชุมชน และมีมติเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2543 อนุมัติการแต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) โดยประธานกรรมการ ได้แก่ นายไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน ได้แก่ นายอัมพร ด้วงปาน นางมุกดา อินต๊ะสาร นางพันทิพย์ บุตรตาด กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ นายศิริชัย สาครรัตนกุล นายยุวัฒน์ วุฒิเมธี โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 26 ตุลาคม 2543 และอนุมัติให้มีการโอนอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน และเงินงบประมาณของโครงการพัฒนาคนจนในเมือง การเคหะแห่งชาติ และของสำนักงานกองทุนพัฒนาชนบท สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่มีอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ใช้บังคับ (วันที่ 26 ตุลาคม 2543) ไปเป็นของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และให้ยุบเลิกโครงการพัฒนาคนจนในเมือง การเคหะแห่งชาติ และสำนักงานกองทุนพัฒนาชนบท สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ วันที่ 26 ตุลาคม 2543 มีงบดุล ณ วันที่ 31 สิงหาคม 2543 สำนักงานกองทุนพัฒนาชนบทมีสินทรัพย์ 747.54 ล้านบาท และสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองมีสินทรัพย์ 1,699.22 ล้านบาท และงบประมาณที่สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองได้รับจากโครงการเสริมสร้างการแก้ไขปัญหาคนจนในเมืองในภาวะวิกฤต ซึ่งแยกเป็นโครงการแก้ไขปัญหาด้านการเงินและสินเชื่อสำหรับคนจนในเมือง 247.59 ล้านบาท และโครงการสวัสดิการผู้สูงอายุ 80 ล้านบาท รวมสินทรัพย์ทั้งหมดจำนวน 2,774.35 ล้านบาท

2) การกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคม โดยสถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยได้ดำเนินโครงการวิจัยเรื่อง การปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และมีโครงการวิจัยย่อยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมในประเทศไทย (ระยะเวลาโครงการ 10เดือน ธันวาคม 2542-กันยายน 2543) มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

- 2.1 เพื่อศึกษาทบทวนแนวคิดเรื่องประชาสังคมที่มีการนำเสนอทั้งแนวคิดของต่างประเทศและสังคมไทย

- 2.2 เพื่อนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมความเข้มแข็งของประชาสังคม อันจะนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยและการปกครองระบอบประชาธิปไตย

- 2.3 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่ามีผลเป็นการส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อจัดการกิจการสาธารณะ รวมทั้งศึกษาปรากฏการณ์การรวมตัวของภาคประชาชนจากกรณีตัวอย่าง เพื่อนำไปสู่การเสนอแนวทางและกระบวนการทางกฎหมายที่จะส่งเสริมสิทธิ เสรีภาพของประชาชนและกระบวนการการมีส่วนร่วมในการจัดการกิจการดังกล่าว

3) จัดตั้งสำนักงานการเสริมสร้างความเข็มแข็งของชุมชนระดับจังหวัด โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการสำนักงาน และสำนักงานการเสริมสร้างความเข็มแข็งของชุมชนระดับอำเภอ /กิ่งอำเภอ โดยมีนายอำเภอ เป็นผู้อำนวยการสำนักงาน

4) สร้างเครือข่ายการเรียนรู้ระดับเขต โดยมีศูนย์กลางเครือข่าย 13 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดนครนายก จันทบุรี อุบลราชธานี เลย เชียงราย พิษณุโลก เพชรบุรี นครศรีธรรมราช ภูเก็ต ยะลา อยุธยา มหาสารคาม และนครสวรรค์ โดยได้ดำเนินการ 3 กิจกรรมหลัก ได้แก่ การสร้างทีมผู้ส่งเสริมกระบวนการพัฒนา เพื่อขยายผลไปสู่จังหวัดในเขตต่อไป โดยได้แต่งตั้งคณะทำงานส่งเสริมเครือข่ายการเรียนรู้และจัดอบรมวิยากรเครือข่าย เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน (Facilitator) กระตุ้น สนับสนุน ส่งเสริมให้บุคลากรของภาครัฐ ธุรกิจเอกชน ผู้นำชุมชนในท้องถิ่น ผู้นำทางศาสนา นักวิชาการ และปราชญ์ชาวบ้าน รวมกลุ่มกันในลักษณะพหุภาคี โดยใช้เวทีประชาสังคมเป็นกลไกในการเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันและสร้างเครือข่าย

5) สร้างศูนย์ข้อมูลข่าวสารแบบเบ็ดเสร็จของตำบล 13 ตำบล ใน 13 จังหวัด

6) การพัฒนาและสนับสนุนทางการเงินให้องค์กรชุมชนและภูมิภาค

6.1 กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (Regional Urban Development Fund-RUDF) กองทุนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการให้กู้กับเทศบาลเพื่อนำไปลงทุนในสิ่งปลูกสร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ซึ่งได้รับการจัดสรรเงินทั้งสิ้น 30 ล้านเหรียญสหรัฐฯ โดยมอบหมายให้ธนาคารออมสินเป็นผู้บริหารจัดการ ณ สิ้นเดือนกรกฎาคม 2543 มีโครงการที่ได้รับการอนุมัติแล้ว 14 โครงการ จำนวน 8 เทศบาล เป็นจำนวนเงิน 195.24 ล้านบาท ทั้งนี้มี เป้าหมายที่จะสนับสนุนเงินกู้แก่เทศบาล จำนวน 50 เทศบาล ภายในระยะเวลา 40 เดือน (พฤศจิกายน 2541- สิงหาคม 2544) คาดว่าจะมีประชาชนได้รับประโยชน์ไม่ต่ำกว่า 5 แสนคน

6.2) กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund : SIF)

กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมหรือกองทุนชุมชนเสริมสร้างความสามารถและความเข้มแข็งให้กับชุมชนที่มีความพร้อมในการรวมกลุ่ม มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูสังคมฐานล่างด้วยกระบวนการกระจายอำนาจ มุ่งให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเองร่วมกันเพื่อเสริมสร้างความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการแก่องค์กรชุมชน ได้รับจัดสรรวงเงิน ทั้งสิ้น 120 ล้านเหรียญสหรัฐฯ โดย ณ สิ้นเดือนกรกฎาคม 2543 มีโครงการที่เสนอขอนุมัติเงินช่วยเหลือจากคณะกรรมการกองทุนและได้ผ่านการอนุมัติจำนวน 2,526 โครงการเป็นเงิน 2,740.98 ล้านบาท

7) การจัดหาสินเชื่อเพื่อชนบทและภูมิภาคในโครงการต่างๆ

1) ธนาคารออมสินได้ให้การสนับสนุนทางการเงินและวิชาการแก่องค์กรชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการพัฒนาชุมชน และได้ให้กู้เงินไปใช้ในกิจกรรมเพื่อส่งเสริมให้กลุ่มชาวบ้านสามารถพึ่งตนเองหรือช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้อย่างต่อเนื่อง โดย ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2543 มีองค์กร/กลุ่ม ได้รับอนุมัติสินเชื่อรวมทั้งสิ้น 8,082 องค์กร/กลุ่ม 720 ราย จำนวนเงินอนุมัติรวมทั้งสิ้น 2,163.92 ล้านบาท และผู้ได้รับผลประโยชน์จากการได้รับสินเชื่อจำนวน 511,498 ราย มีองค์กรชุมชนที่สมัครเป็นสมาชิก สพช.จำนวน 9,013 องค์กร และมีการอนุมัติสินเชื่อครอบคลุมพื้นที่ 73 จังหวัด 631 อำเภอ 2,114 ตำบล 3,391 หมู่บ้าน

2) การให้สินเชื่อสู่ภูมิภาคของธนาคารกรุงไทย

ธนาคารกรุงไทยได้เปิดสาขาในต่างจังหวัดในสัดส่วนที่สูงกว่าธนาคารพาณิชย์อื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งสาขาในอำเภอรอบนอก เพื่อให้บริการทางการเงินแก่ลูกค้าในต่างจังหวัดทั้งทางด้านการออมเงินและกู้ยืมเงิน ได้อำนวยสินเชื่อแก่ลูกค้าในต่างจังหวัด ในสัดส่วนที่สูงกว่าระบบธนาคารพาณิชย์ (ธนาคารกรุงไทยมีสัดส่วนร้อยละ 26 ขณะที่ระบบธนาคารพาณิชย์อยู่ที่ร้อยละ 18) ซึ่งทำให้ประชาชนในต่างจังหวัดมีลู่ทางในการหาแหล่งเงินทุนเพื่อจัดตั้งและบริหารองค์กรเศรษฐกิจในชุมชนของตนเองได้มากขึ้น ส่งผลให้ประชาชนในชนบทไม่ต้องอพยพเข้ามาในเมืองหลวง

3) การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์และเงินทุนหมุนเวียนในชุมชน เป็นกิจกรรมที่มุ่งให้เกิดการรวมตัวของคนในชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาในด้านเงินทุนในหมู่บ้าน ซึ่งสามารถจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต 24,216 กลุ่ม สมาชิก 2,105,947 คน เงินสัจจะสะสม 3,725.50 ล้านบาท โดยเงินดังกล่าวได้นำไปลงทุนในกิจกรรมเครือข่ายที่สำคัญ ได้แก่ การจัดตั้งศูนย์สาธิต การตลาด ปั๊มน้ำมัน โรงสีข้าว ร้านค้าชุมชน 2,582 แห่ง

ยุทธศาสตร์การพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-0544) ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญ คือ **ยุทธศาสตร์การพัฒนาประชารัฐ** เป็นยุทธศาตร์ใหม่และเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนา ยุทธศาสตร์การพัฒนาประชารัฐ หมายถึง การพัฒนาให้รัฐ และประชาชนมีความเข้าใจที่ดี มีความรับผิดชอบเอื้ออาทรต่อกัน เพื่อให้ความสัมพันธ์ของทุกภาคีในสังคมดำเนินไปในเชิงสร้างสรรค์และเสริมสร้างสมรรถนะซึ่งกันและกัน วัตถุประสงค์หลักของยุทธศาสตร์การพัฒนาประชารัฐ คือ เพื่อเสริมสร้างการใช้หลักนิติธรรมในการบริหารรัฐกิจ การจัดการการพัฒนาและการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของทุกภาคส่วนของสังคมให้มากยิ่งขึ้น เพื่อสนับสนุนการให้ทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศ เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิผลและประสิทธิภาพของภาครัฐในการบริหารรัฐกิจและการจัดการพัฒนาประเทศ และเพื่อสนับสนุนให้เกิดความต่อเนื่องในงานบริหารรัฐกิจและการจัดการพัฒนาประเทศทั้งในด้านนโยบายและการปฏิบัติ จากการระดมความคิดเห็นจากประชาคมต่างๆ ทั่วประเทศ ทุกฝ่ายต่างยอมรับว่ายุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อนำไปสู่ธรรมาภิบาล เป็นยุทธศาสตร์ที่เป็นเงื่อนไขสำคัญสูงสุดที่ต้องดำเนินการ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) เพื่อสนับสนุนให้การพัฒนาตามยุทธศาสตร์อื่นๆ สามารถบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบ โปร่งใส และประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันที่ดี เพื่อป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ ตลอดจนช่วยกำกับทิศทางการพัฒนาให้เอื้อประโยชน์ต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนยากจนและด้อยโอกาส ทั้งนี้ โดยต้องยึดหลักธรรมาภิบาลควบคู่กับการระดมพลังจากทุกฝ่ายในสังคมและทุกระดับมาร่วมกันผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อนำไปสู่ธรรมาภิบาล ประกอบด้วย

1) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยเตรียมความพร้อม มุ่งเน้นประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยมีแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้

- สนับสนุนการเตรียมความพร้อมและเสริมสร้างขีดความสามารถของส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านการวางแผน การเงินการคลัง และการลงทุน ดำเนินการและส่งเสริมบทบาทสมาพันธ์และสมาคมสันนิบาตส่วนท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการเตรียมความพร้อมของท้องถิ่น

- ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ การเงินการคลังและบุคลากร โดยมุ่งเน้นประสิทธิภาพ ความเสมอภาคและความโปร่งใส

- สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานและกำกับดูแลส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดกลไกและระบบตรวจสอบและติดตามประเมินผลการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ

2) การปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐ ให้ภาครัฐมีประสิทธิภาพ ทันสมัย ปรับตัวได้ และสนองความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้น โดยมีแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้

- ผลักดันให้มีการดำเนินงานตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ตามแนวทางที่สำคัญ 5 ด้าน ได้แก่ การปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานภาครัฐ ปรับระบบงบประมาณไปสู่การมุ่งเน้นผลลัพธ์ของงาน ปรับระบบบริหารบุคคล ปรับเปลี่ยนกฎหมาย และปรับวัฒนธรรมและค่านิยม โดยมีเป้าหมายสุดท้ายเพื่อปรับลดบทบาท ภารกิจ และขนาดของภาคราชการให้มีประสิทธิภาพ ทันสมัย ปรับตัวได้ และสามารถทำงานร่วมกับภาคเอกชน ประชาชน และเป็นกลไกสำคัญในการเพิ่มศักยภาพการแข่งขัน ตลอดจนสร้างความแข็งแกร่งของเศรษฐกิจภาคท้องถิ่นได้อย่างสมดุล

- ผลักดันให้มีการจัดทำแผนกฎหมายระดับชาติ เพื่อเป็นกรอบในการพัฒนากฎหมายให้สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

- ยึดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เป็นกรอบแนวทางในระยะยาวและผลักดันให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง

3) การสร้างเสริมธรรมาภิบาลภาคเอกชนและภาคประชาชนให้ดำเนินธุรกิจโดยมีวินัย โปร่งใส คำนึงถึงประโยชน์ของผู้ถือหุ้นและสังคมโดยรวม สำหรับแนวทางในการดำเนินการมีดังต่อไปนี้

- ปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมในการประกอบธุรกิจไปสู่การมีวินัย ความโปร่งใส มีจริยธรรม และคำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม โดยสร้างกลไกและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินงานและความรับผิดชอบของสถาบันการเงินและบริษัทมหาชน เพื่อนำไปสู่การกำกับดูแลตนเองของภาคธุรกิจเอกชนในระยะยาว

- ปรับปรุงประสิทธิภาพของกลไกพิทักษ์ผู้บริโภค ให้ภาคประชาชนเป็นแกนนำโดยภาครัฐเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวก

4) การพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งกลไกตรวจสอบถ่วงดุลในสังคม เพื่อป้องปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ ปฏิรูปการเมือง และวางพื้นฐานการอยู่ร่วมกันโดยสันติ โดยมีแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้

- ป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในภาครัฐและเอกชน โดยปรับปรุงประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย ควบคู่กับการสร้างจิตสำนึกของทุกภาคส่วนในสังคม เพื่อเป็นแนวร่วมในการติดตามตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบ

- เสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแกนหลักในการปฏิรูปการเมือง อาทิ ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการเลือกตั้ง ควบคู่ไปกับการยกระดับจริยธรรมของนักการเมือง ตลอดจนส่งเสริมการเมืองภาคประชาชน

- ส่งเสริมการแก้ไขความขัดแย้งด้วยสันติวิธี ควบคู่กับการพัฒนากลไกไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระดับต่างๆ ที่หลากหลาย โดยเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคการเมือง ภาคประชาชน ชุมชน และองค์กรท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วม เพื่อลดความขัดแย้ง และหาข้อยุติร่วมกันบนพื้นฐานข้อเท็จจริง ควบคู่กับการขยายแนวคิดสันติวิธีให้ถือเป็นพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันในสังคม

สรุป

ภายใต้แรงกดดันจากกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งนำไปสู่วิกฤตกาลต่างๆ ทั้งในด้านการเมืองเศรษฐกิจ และสังคม ทำให้ประเทศไทยต้องหันกลับมาทบทวนประเด็นปัญหาของประเทศ ปัจจัยสาเหตุของปัญหา และแสวงหาแนวทางบริหารและพัฒนาประเทศเพื่อให้ประเทศผ่านพ้นวิกฤตกาลต่างๆ ไปได้ การจุดประกายของนักวิชาการให้กับสังคมและรัฐบาลในเรื่องการสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือการสร้างธรรมรัฐ ในช่วงปี 2540 จึงเป็นพลังส่วนหนึ่งที่ช่วยเร่งรัดกระบวนการปฏิรูปทางการเมือง ให้นำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 หลังจากนั้น จึงมีการระดมความคิดเห็นและขยายแนวคิดในเรื่องธรรมรัฐในวงกว้าง ด้วยการจัดเวทีธรรมรัฐ หรือธรรมรัฐฟอรั่ม การประกาศวาระแห่งชาติสำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และกำหนดมาตรการที่เป็นรูปธรรม การประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญอย่างน้อย 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า และกำหนดแนวทางที่จะปฏิรูปภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง และมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไข คือ ปัญหาการคอรัปชั่น ซึ่งได้มีความเคลื่อนไหวเพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการ ทั้งในด้านการแก้ไขกฎหมายเพื่อสร้างมาตรฐานทางคุณธรรม การสร้างกลไกในการบริหารจัดการ เช่น การสร้างฐานข้อมูลเรื่องคอรัปชั่น การสร้างดัชนีคอรัปชั่นของสังคมไทย การกระตุ้นให้ภาคราชการสร้างระบบการบริหารงานที่ปราศจากการคอรัปชั่น การระดมความคิดเห็นเพื่อสร้างเครือข่ายการต่อต้านการคอรัปชั่น เป็นต้น

การปฏิรูประบบราชการ เป็นความเคลื่อนไหวอีกประการหนึ่งที่เป็นบริบทที่สำคัญของการสนับสนุนการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดี และนำไปสู่การพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น ภายใต้กรอบนโยบายของการปฏิรูประบบราชการ ประเทศไทยมีแผนการปฏิรูประบบราชการที่สำคัญ คือ แผนปฏิบัติการตามมาตรการปรับภาคราชการในสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ซึ่งประกอบด้วยมาตรการหลักทั้งในด้านการปรับระบบงาน การปรับคุณภาพข้าราชการ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การลดบทบาทการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐ และมาตรการอื่นๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และภายใต้กรอบแนวคิดระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ซึ่งจะครอบคลุมการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐในด้านต่างๆ ได้แก่ การปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานของภาครัฐ การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ การปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล การปรับเปลี่ยนกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารภาครัฐเพื่อให้การปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เกิดผล

ความเคลื่อนไหวในด้านการพัฒนาสังคมที่สำคัญ เห็นได้จากการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสังคมเพื่อลดผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจและสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งนโยบายพัฒนาสังคมในภาพรวมประกอบด้วย การปรับเปลี่ยนคุณค่าและจิตสำนึกของคนไทย การปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารจัดการโครงการแก้ปัญหาสังคม การขอความร่วมมือจากเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรสาธารณะประโยชน์ เพื่อเป็นแกนกลางในการพัฒนาในพื้นที่ การเสริมสร้างศักยภาพความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นในการแก้ผลกระทบทางสังคม และการดำเนินนโยบายและมาตรการระดับมหภาคเพื่อแก้ปัญหาสังคมในเชิงโครงสร้าง ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบแผนงานที่สำคัญเพื่อสนองนโยบายดังกล่าว คือ แผนปฏิบัติการเร่งรัดการสร้างเศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม แผนปฏิบัติการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤต ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาแบบองค์รวมที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาและใช้ความเข้มแข็งของชุมชนเป็นฐานสำคัญในการแก้ปัญหาผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจและสร้างกระบวนการพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน ความก้าวหน้าในการดำเนินการตามแผนในขณะนี้ คือ การจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เพื่อเป็นองค์กรกลางในการส่งเสริมและสนับสนุนการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรชุมชน ทั้งในเขตเมืองและชนบท การศึกษามาตรการทางกฎหมายและการวิจัยเพื่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคม การจัดตั้งสำนักงานการเสริมสร้างความเข็มแข็งของชุมชนระดับจังหวัด อำเภอ /กิ่งอำเภอ การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ระดับเขต การพัฒนาและสนับสนุนทางการเงินให้องค์กรชุมชนและภูมิภาค ผ่านกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (Regional Urban Development Fund-RUDF) และกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund : SIF) การจัดหาสินเชื่อเพื่อชนบทและภูมิภาคในโครงการต่างๆ ผ่านธนาคารออมสินและธนาคารกรุงไทย

สำหรับทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะต่อไปนั้น จากการระดมความคิดเห็นจากประชาคมต่างๆ ทั่วประเทศเพื่อกำหนดทิศทางในการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ทุกฝ่ายต่างยอมรับว่ายุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อนำไปสู่ธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐ การสร้างธรรมาภิบาลภาคเอกชนและภาคประชาชน การพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งกลไกตรวจสอบ ถ่วงดุลในสังคม เพื่อป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ การปฏิรูปทางการเมือง และวางพื้นฐานการอยู่ร่วมกันโดยสันติ เป็นยุทธศาสตร์ที่เป็นเงื่อนไขสำคัญสูงสุดที่ต้องดำเนินการ เพื่อสนับสนุนให้การพัฒนาตามยุทธศาสตร์อื่นๆ สามารถบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบ โปร่งใส และประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันที่ดี เพื่อป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ ตลอดจนช่วยกำกับทิศทางการพัฒนาให้เอื้อประโยชน์ต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนยากจนและด้อยโอกาส ทั้งนี้ โดยต้องยึดหลักธรรมาภิบาลควบคู่กับการระดมพลังจากทุกฝ่ายในสังคมและทุกระดับมาร่วมกันผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง ซึ่งจะเห็นว่าทิศทางการดำเนินการในอนาคตตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว เป็นการสานต่อยุทธศาสตร์ที่ได้การดำเนินการอยู่ในปัจจุบันดังที่ได้นำเสนอแล้ว

บทที่ 6

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความนำ : รัฐธรรมนูญกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 114 ตอนที่ 55 ก. เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้กำหนดหลักการในเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ และหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มีอยู่ 2 หลัก คือ หลักเรื่องความเป็นเอกรัฐ และหลักเรื่องการกระจายอำนาจ (บวรศักดิ์ อุวรรณโน, 2541)

หลักเรื่องความเป็นเอกรัฐ

รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักแห่งความเป็นเอกรัฐในมาตรา 1 ของกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกมิได้ และหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มาตรา 282 และ 283 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและการกระจายอำนาจนี้ จะทำให้เอกรัฐที่มีบูรณภาพของดินแดนเป็นหนึ่งเดียวนี้กระทบกระเทือนไม่ได้ ตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจนี้ เป็นการกระจายเฉพาะอำนาจบริหาร ไม่มีการกระจายอำนาจนิติบัญญัติและไม่มีการกระจายอำนาจตุลาการ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กระจายอำนาจบริหารบางส่วนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญจึงเปลี่ยนถ้อยคำที่เรียก “องค์การปกครองท้องถิ่น” มาใช้คำว่า “องค์กร” แทนคำว่า “องค์การ” ซึ่งแสดงความอิสระอย่างเต็มที่ นอกจากนั้น การแยกอำนาจระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ออกโดยพระราชบัญญัติที่รัฐสภาเป็นผู้กำหนดตามหลักการที่อยู่ในรัฐธรรมนูญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นเพียงราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (Local Administration) เท่านั้น ไม่ใช่รัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) อย่างที่ปรากฏในหลายประเทศ การกระจายอำนาจบริหารให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นราชการบริหารส่วนหนึ่ง และต้องใช้กฎหมายซึ่งออกโดยรัฐสภากำหนดเท่านั้น (มาตรา 283) ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหาร จึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำกับดูแล ไม่ให้องค์กรท้องถิ่นทำผิดกฎหมาย หรือฝ่าฝืนความเป็นเอกรัฐ แต่การดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้

หลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

จากสาระสำคัญที่รัฐจะต้องดำเนินการตามหลักในการกระจายอำนาจที่รัฐธรรมนูญได้วางไว้ จำเป็นต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และการให้อิสระกับท้องถิ่นเป็นสำคัญ การปกครองตนเองตามเจตนารมณ์

ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นการยอมรับสิทธิของประชาชนในทางการเมืองระดับท้องถิ่นในการที่จะเลือกตั้ง (มาตรา 282) และถอดถอนผู้บริหารหรือสภาท้องถิ่น (มาตรา 285) ตลอดจนในการเสนอกฎหมาย (มาตรา 286)

การให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นในการปกครองตนเอง รัฐต้องกระจายอำนาจโดยให้อิสระกับท้องถิ่นในเรื่องต่างๆ ดังนี้

1. ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง รวมไปถึงการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความคล่องตัว เป็นอิสระไม่ต้องอยู่ภายใต้ระบบราชการ

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีความเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมาย ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเอง สามารถที่จะกระทำนิติกรรมได้เอง

3. ความเป็นอิสระในกิจการท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนี้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารในฝ่ายบริหาร เพราะฉะนั้น ก็จะมีหน้าที่ในการดำเนินกิจการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ร่วมกันของคนในท้องถิ่น โดยรัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง กิจการท้องถิ่นกับกิจการของประเทศหรือของระดับชาตินั้นจะต้องมีการกำหนดให้แน่ชัด แต่จะไม่กำหนดตายตัว เนื่องจากพัฒนาการของความสำคัญของเรื่อง อาจจะไม่เหมือนกันในแต่ละยุคแต่ละสมัยนี้ รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดกลไกไว้ในมาตรา 284 ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารการบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ และเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งจะกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ โดยให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ดังกล่าว และต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี นับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

4. ความเป็นอิสระทางการเงินการคลัง เพื่อให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง โดยรัฐต้องพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภค ระบบสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานและสารสนเทศให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั้งประเทศ เพื่อท้องถิ่นมีรายได้เอง และเพื่อให้การกระจายอำนาจควบคู่ไปกับการกระจายเศรษฐกิจไปยังท้องถิ่นด้วย (มาตรา 78)

จากหลักการการปกครองท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในมาตรา 78 มีสาระสำคัญที่กำหนดให้รัฐต้องกระทำ 3 ประการ คือ

1. รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งพาตนเองและตัดสินใจในกิจการในท้องถิ่นได้เอง

2. รัฐยังต้องกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศด้วย เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นให้เจริญมากพอที่ท้องถิ่นจะสามารถเก็บภาษีอากรท้องถิ่นได้เอง โดยไม่ต้องพึ่งพาขอจากรัฐบาลส่วนกลาง และพัฒนาระบบสาธารณูปโภค ซึ่งได้แก่ ถนน ไฟฟ้า ประปา ตลอดจนคนชรา คนพิการ

ไปตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ เช่น โทรศัพท์ให้ทั่วถึง เพื่อที่จะให้เป็นพื้นฐานที่มาของรายได้ ของการกินดีอยู่ดีของประชาชน อันจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เก็บภาษีอันเป็นรายได้ของตนเองได้

3. การพัฒนาจังหวัดให้พร้อมเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นแนวนโยบายหลักของรัฐหรือประเทศ (State Policy) หรือหลักการสำคัญของรัฐ (Directive Principles of State Policy) แสดงว่ารัฐหรือประเทศจะดำเนินการบริหารประเทศไปในทิศทางที่กำหนดบทบัญญัตินี้มีไว้ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน และรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศจะต้องแถลงให้รัฐสภาทราบอย่างชัดเจนว่า รัฐบาลจะมีแนวทางในการดำเนินการ หรือนโยบายเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และจะต้องทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหา อุปสรรคต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี 2541) กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นพึ่งพาตนเอง และตัดสินใจการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามมาตรา 78 จะถูกขยายความโดยหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

หมวด 9 การปกครองท้องถิ่น

มาตรา 282 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา 283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกิน

ห้าปี นับตั้งแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากรแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้

มาตรา 285 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตามมาตรา 286 และต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสอง วรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่ง ต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

การบัญญัติและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการท้องถิ่น

การดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายที่ต้องตราขึ้นใช้บังคับภายใน 2 ปี ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้เริ่มเข้ามาบริหารประเทศตั้งแต่วันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 และได้แถลงต่อรัฐสภาที่จะตรากฎหมายและปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2540 รัฐบาลได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายปกครองท้องถิ่นและกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายพิชัย รัตตกุล) เป็นประธาน และมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายชำนิ ศักดิเศรษฐ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย และนายพิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง เป็นรองประธาน โดยมีอธิบดีกรมการปกครอง เป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาศึกษาแนวทางการให้อิสระแก่ท้องถิ่น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดระเบียบบริหารราชการและการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นแก่ท้องถิ่น การกำหนดรูปแบบและเร่งรัดการออกกฎหมายปกครองท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหมวด 9 การปกครองท้องถิ่น มาตรา 282 ถึง มาตรา 290

คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายท้องถิ่นฯ ได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาและพิจารณากำหนดกรอบ และแนวทางดำเนินการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้มีการตราพระราชบัญญัติที่รัฐธรรมนูญหมวด 9 กำหนดไว้ภายในเวลา 2 ปี รวม 3 คณะ คือ

1. คณะทำงานด้านรูปแบบ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายชำนิ ศักดิเศรษฐ์) เป็นประธาน และอธิบดีกรมการปกครอง เป็นรองประธาน

2. คณะทำงานด้านการกระจายอำนาจให้บริการสาธารณะ และการกระจายอำนาจการเงินการคลังสู่ท้องถิ่น มีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) เป็นประธาน และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายพิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล) เป็นรองประธาน

3. คณะทำงานด้านการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น มีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานและเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (นางทิพาวดี เมฆสวรรค์) เป็นรองประธาน

ปัจจุบันรัฐบาลได้ตรากฎหมายและปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด จำนวน 12 ฉบับ ดังนี้

1) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2541 (ตามมาตรา 285 และมาตรา 334 (4)) ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ 28 ธันวาคม 2541

หลักการสำคัญ คือ กำหนดระยะเวลารับสมัครเลือกตั้งให้สอดคล้องกับการดำเนินการเลือกตั้งที่จะต้องกระทำภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ตำแหน่งว่างลง เช่นเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา

2) พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 (ตามมาตรา 282-290 มาตรา 334 (1) และมาตรา 335 (7) (8) ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542

มีหลักการสำคัญ คือ เปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลทั่วประเทศ จำนวน 980 แห่ง ให้เป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด เพื่อให้โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และมีประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด

3) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 (ตามมาตรา 282-290 มาตรา 334 (1) และมาตรา 335 (7) (8) ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ 10 มีนาคม 2542

มีหลักการสำคัญ คือ การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาไว้คราวละ 4 ปี เพิ่มเติมสิทธิของราษฎรโดยการเสนอข้อญัตติและการถอดถอนสมาชิก รวมทั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น และเพิ่มอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นเกี่ยวกับการบำรุงศิลป จารีตประเพณี ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น เป็นต้น

4) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 (ตามมาตรา 282-290 มาตรา 334 (1) และมาตรา 335 (7) (8)) ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ 10 มีนาคม 2542

มีหลักการสำคัญ คือ การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาไว้คราวละ 4 ปี เพิ่มเติมสิทธิของราษฎรโดยการเสนอข้อญัตติและการถอดถอนสมาชิก รวมทั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น และเพิ่มอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นเกี่ยวกับการบำรุงศิลป จารีตประเพณี ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น เป็นต้น

5) พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 (ตามมาตรา 282-290 มาตรา 334 (1) และมาตรา 335 (7) (8)) ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ 20 พฤษภาคม 2542

มีหลักการสำคัญ คือ การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาไว้คราวละ 4 ปี เพิ่มเติมสิทธิของราษฎรโดยการเสนอข้อญัตติและการถอดถอนสมาชิก รวมทั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น และเพิ่มอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นเกี่ยวกับการบำรุงศิลป จารีตประเพณี ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น เป็นต้น

6) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (ตามมาตรา 286-287 และมาตรา 335 (8)) ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ 26 ตุลาคม 2542

มีหลักการสำคัญ คือ กำหนดวิธีปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 287 (ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ โดยต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย

7) พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (ตามมาตรา 286 และมาตรา 335 (8)) ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ 26 ตุลาคม 2542

มีหลักการสำคัญ คือ กำหนดวิธีการปฏิบัติในเรื่องการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 286 (ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งและการลงคะแนนเสียงดังกล่าว จะต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด)

8) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 (ตามมาตรา 288 และมาตรา 355 (8)) ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ 26 ตุลาคม 2542

มีหลักการสำคัญ คือ ให้เป็นไปตามมาตรา 288 ในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

9) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 (ตามมาตรา 282-290 และมาตรา 335 (8)) ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ 26 ตุลาคม 2542

มีหลักการสำคัญ คือ การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาไว้คราวละ 4 ปี เพิ่มเติมสิทธิของราษฎร โดยการเสนอข้อญัตติและการถอดถอนสมาชิก รวมทั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น และเพิ่มอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นเกี่ยวกับการบำรุงศิลป จารีตประเพณี ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น เป็นต้น

10) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (ตามมาตรา 284 และมาตรา 334 (1) ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ 17 พฤศจิกายน 2542

มีหลักการสำคัญ คือ กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง จัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนด กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมทั้งแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใน 1 ปี นับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้ (ภายในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2544)

11) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 (ตามมาตรา 285 และมาตรา 335 (7) (8)) ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ 28 พฤศจิกายน 2542

มีหลักการสำคัญ คือ ปรับปรุงแก้ไขการบริหารราชการเมืองพัทยา ให้มีสมาชิกสภาทั้งหมดมาจากการเลือกตั้ง และให้มีการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาโดยตรงจากประชาชน ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภูมิภาคแห่งแรก ที่แยกฝ่ายสภาและผู้บริหารออกจากกัน

12) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (ตามมาตรา 78 มาตรา 284 มาตรา 288 และมาตรา 335 (8)) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 29 พฤศจิกายน 2542

มีหลักการสำคัญ คือ การกำหนดให้การบริหารงานบุคคลของทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีคณะกรรมการพนักงานของตนเอง ประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนที่เท่ากัน เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ

การบัญญัติและปรับปรุงกฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากกฎหมายที่จะต้องตราและปรับปรุงตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว ยังได้มีการออกกฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้ปรับปรุงแก้ไขกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ฯลฯ ที่เกี่ยวข้อง โดยยึดหลักการกระจายอำนาจตัดสินใจในการปฏิบัติให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1) พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 8 มีนาคม 2543 มีหลักการสำคัญ คือ การให้ภาษีบำรุงท้องที่และเงินค่าปรับเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ให้ อบต. มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่เอง และกำหนดการยื่นแบบรายการ และวิธีการชำระภาษีให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

2) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2543 มีผลบังคับตั้งแต่ วันที่ 8 มีนาคม 2543 มีหลักการสำคัญ คือ ให้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และพนักงานจัดเก็บภาษี ให้ครอบคลุมถึงพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบล การเพิ่มเติมวิธีการรับชำระภาษี อำนาจการยึด อายัด หรือขายทอดตลอดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษี และการให้ประธานคณะกรรมการบริหาร อบต. มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่แทนผู้ว่าราชการจังหวัด

3) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 13 พฤษภาคม 2543

มีหลักการสำคัญ คือ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาล โดยตัดองค์ประกอบด้านความหนาแน่นของประชากรในกรณีของเทศบาลเมืองและเทศบาลนครออกไป การยกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยหลักเกณฑ์ใหม่ที่กำหนด การกำหนดรูปแบบในการเลือกตั้งผู้บริหารของเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรีแล้วแต่กรณี เทศบาลใดจะเลือกรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน ทั้งนี้ กฎหมายบัญญัติให้นำหลักการใหม่เกี่ยวกับรูปแบบการบริหารงานเทศบาลไปใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2550 เป็นต้นไป ยกเว้น

3.1) เทศบาลนครและเทศบาลเมือง ให้เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงทันที พร้อมกับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) เมื่อครบวาระสภาเทศบาลหรือมีการยุบสภาเทศบาล แล้วนำเรื่องการออกเสียงเพื่อลงประชามติเลือกรูปแบบการบริหารเทศบาลของราษฎรมาใช้กับการเลือกตั้งครั้งต่อไป

3.2) การเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองหลังใช้บังคับกฎหมายนี้ ให้เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงทันทีพร้อมกับเลือกตั้ง ส.ท.และนำวิธีลงประชามติเลือกรูปแบบการบริหารเทศบาลมาใช้กับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไปเช่นเดียวกัน

3.3) เทศบาลตำบลที่เหลืออยู่ให้บริหารงานในรูปแบบคณะเทศมนตรีต่อไป จนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไปหลังวันที่ 1 มกราคม 2550 จึงให้นำวิธีออกเสียงลงประชามติเลือกรูปแบบการบริหารงานเทศบาลมาใช้กับการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นนั้น

4) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีจุดเน้นที่จะให้การจัดการศึกษาเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรม และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข การดำเนินการดังกล่าวจะมีหน่วยงานหลายหน่วยงานมีส่วนร่วม แต่ที่สำคัญมาก คือ หน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง โดยให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) การออกพระราชกฤษฎีกา การแก้ไขกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ฯลฯ ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไปแล้วทั้งสิ้นจำนวนกว่า 80 ฉบับ หรือการมอบอำนาจของอธิบดีหรือปลัดกระทรวง ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี เพื่อให้การบริหารได้เสร็จสิ้นในขั้นตอนของท้องถิ่นหรือของจังหวัด

6) กำหนดและปรับปรุงแก้ไขแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแบ่งสรรรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใบอนุญาตให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ มีกฎหมายที่อยู่ในระหว่างการพิจารณา คือ

1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองเกาะสมุย พ.ศ..... ซึ่งขณะนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2543 เห็นชอบในหลักการ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วนำเสนอคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรต่อไป มีสาระสำคัญดังนี้

1.1) เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งอำเภอเกาะสมุย มีพื้นที่ทั้งสิ้น 252 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยเกาะที่มีประชากรอยู่อาศัย 3 เกาะ และเกาะอื่นๆ อีก 50 เกาะ

1.2) มีโครงสร้างการบริหาร ประกอบด้วย สภาเมืองเกาะสมุย ซึ่งมีจำนวนสมาชิกจำนวน 24 คน และนายกเมืองเกาะสมุย

1.3) กำหนดให้แบ่งพื้นที่การบริหารราชการเมืองเกาะสมุย เป็น 7 แขวง ตามพื้นที่ตำบลเดิม และให้แต่ละแขวงเป็นเขตเลือกตั้ง มีสมาชิกได้แขวงละ 3 คน และเพิ่มจำนวนสมาชิกในแขวงที่มีประชากรมากที่สุด ตามลำดับ แขวงละ 1 คน จนครบ 24 คน

1.4) ให้นายกเมืองเกาะสมุยมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งเขตเมืองเกาะสมุย และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่จะเกิน 2 วาระไม่ได้

1.5) ให้คงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตเมืองเกาะสมุยอยู่ต่อไป ถ้าหมดความจำเป็นต้องมีกฎหมายดังกล่าว ให้เมืองเกาะสมุยขอความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย ประกาศยกเลิกตำแหน่งนั้นในราชกิจจานุเบกษา

1.6) ให้พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้เทศบาลตำบลเกาะสมุยและะส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดเตรียมความพร้อมให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี

2) การจัดทำประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรวบรวมกฎหมายปกครองท้องถิ่นทั้งหมดให้อยู่เป็นหมวดหมู่และอยู่ในฉบับเดียวกัน ขณะนี้อยู่ในระหว่างการยกร่างโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

3) ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่.....) พ.ศ..... อยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

มีหลักการสำคัญ คือ เพื่อให้พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญได้เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น รวมทั้งให้เจ้าบำนาญมีสิทธิยกบำเหน็จตกทอดให้กับบุคคลใดก็ได้ (กรณีที่ไม่มีทายาทโดยธรรม)

การปรับปรุงแนวปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเป็นอิสระ และคล่องตัว

กระทรวงมหาดไทยได้ปรับปรุงแนวปฏิบัติในเรื่องต่างๆ เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีประสิทธิภาพและคล่องตัว ดังนี้

1) การปรับปรุงระบบการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาอำเภอตามลำดับ

2) การปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี การจัดทำงบประมาณ ระบบบัญชี การเงิน และการจัดหาพัสดุให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้

3) การปรับปรุงบริการประชาชนของท้องถิ่น ให้สามารถตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้องและรวดเร็วทันการณ์

4) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอน การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะ การเสนอปัญหาความต้องการในรูปของประชาคมในขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งการติดตามการดำเนินการตามแผน

การกำหนดแนวทางในการกำกับดูแลและการกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และการบริหารงานของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดมาตรการในการกำกับดูแล เพื่อให้ป้องกันการทุจริต เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ ดังนี้

มาตรการทั่วไป

1) ประชุม สัมมนา ฝึกอบรมแก่คณะผู้บริหาร สมาชิกสภา และพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เข้าใจถึงระเบียบ กฎหมาย นโยบายของรัฐด้านการส่งเสริมการบริหารให้มีความโปร่งใสอย่างต่อเนื่อง ซึ่งนับตั้งแต่เดือนตุลาคม 2540 มีการฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องแล้วไม่น้อยกว่า 50,000 คน รวมแล้วมากกว่า 100 ครั้ง

2) การจัดจ้างลูกจ้างให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพัฒนาขีดความสามารถให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยลูกจ้างดังกล่าวจะช่วยเหลือและพัฒนางานด้านการวางแผน การเงิน การคลัง และการงบประมาณ ตลอดจนการโยธาให้มีประสิทธิภาพและถูกต้องตามกฎหมาย

3) การตรวจสอบการดำเนินงานโดยผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และการตรวจสอบภายในโดยหน่วยตรวจสอบการคลัง

4) การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน และหนังสือรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ โดยเฉพาะเน้นคู่มือด้านการเงิน การคลัง การจัดซื้อจัดจ้าง และการตรวจรับพัสดุ เป็นต้น

มาตรการทางกฎหมาย

กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

หากผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของ อบจ. เห็นว่า อบจ. ประพฤติมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้ อบจ.ชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการได้ ในกรณีที่นายกอบจ.ละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำเนินการสอบสวนได้ โดยจะตั้งคณะกรรมการสอบสวนเองหรือส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการสอบสวนได้ หากผลการสอบสวนปรากฏว่า นายกอบจ. มีพฤติการเช่นนั้นจริง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้นายกอบจ.พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 77 และมาตร 78 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

กรณีเทศบาลและเมืองพัทยา

หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าเทศบาลหรือเมืองพัทยาประพฤติมิชอบ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจชี้แจงแนะนำเทศบาลหรือเมืองพัทยาได้ หากผู้ว่าราชการจังหวัดได้ชี้แจง แนะนำแล้ว ยังไม่ปฏิบัติตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมมีอำนาจในการสั่งพักคณะเทศบาล สั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติงานของคณะเทศบาลไว้ก่อน เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้คณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้ ในกรณีฉุกเฉิน ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกเมืองพัทยาได้เช่นกัน

กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ หากเห็นว่า อบต.ดำเนินการไม่ถูกต้อง นายอำเภอมีอำนาจยับยั้งการดำเนินการไว้ชั่วคราว แล้วเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด วินิจฉัย และผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจระงับการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบล

ประชาชนในเขต อบต. มีสิทธิเสนอให้ถอดถอนผู้บริหาร อบต.ออกจากตำแหน่งได้

มาตรการด้านการเงิน การคลังและการงบประมาณ

1) มาตรการป้องกันด้านการเบิกจ่ายงบประมาณ

1.1) กำหนดให้การตั้งงบประมาณเป็นไปตามแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและตรงตามความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

1.2) การประมาณค่าใช้จ่ายต่างๆ โดยเฉพาะการคำนวณค่าวัสดุโครงการ ให้ใช้ราคากลางของกระทรวงพาณิชย์ และราคาครุภัณฑ์ ให้ใช้ราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงบประมาณ

1.3) การจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกวดราคา กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือสั่งการให้ถือปฏิบัติเช่นเดียวกับส่วนราชการ ได้แก่ การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบในขั้นตอนการปิดประกาศใบแจ้งความ การส่งประกาศไปสำนักงานไปรษณีย์ เป็นต้น

1.4) การติดตามเร่งรัดการดำเนินโครงการใช้จ่ายเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ได้มอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอติดตาม กำกับดูแล และรายงานผลความก้าวหน้าในแต่ละขั้นตอนการดำเนินงานของท้องถิ่น

1.5) หากมีข้อร้องเรียนหรือพบเห็นการปฏิบัติงานไม่ถูกต้อง ให้ดำเนินการตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้ระงับการดำเนินงาน หรือแก้ไขให้ถูกต้องโดยทันที่

1.6) การประกาศข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ประชาชนได้รับทราบล่วงหน้าว่าในรอบปี มีแผนการใช้จ่ายเงินโครงการอะไรบ้าง

2) มาตรการภายหลังการเบิกจ่าย

2.1) ให้จังหวัดและอำเภอแต่งตั้งผู้มีความรู้ทางด้านการเงินและการบัญชี เข้าไปตรวจสอบการเงินและบัญชีของท้องถิ่น ซึ่งโดยปกติเป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในการกำกับดูแลตามกฎหมายอยู่แล้ว โดยได้มอบหมายให้จังหวัดตรวจสอบอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ระดับอำเภอตรวจ อบต.อย่างน้อยปีละ 4 ครั้ง

2.2) ประสานกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เพื่อเร่งรัดติดตามให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติตามรายงานและข้อทักท้วงของสตง.ซึ่งแนะนำให้ท้องถิ่นแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ

2.3) ให้ท้องถิ่นจัดทำประกาศรายงานการเงินในรอบปี เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบว่า ในรอบปีงบประมาณที่ผ่านมาดำเนินงานตามโครงการต่างๆ ไป อย่างไร

3) มาตรการส่งเสริมให้ประชาชนหรือชุมชนร่วมตรวจสอบ

3.1) วางแนวปฏิบัติให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยมีผู้แทนของชุมชน หรือประชาคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนและตรวจสอบให้เป็นไปตามความต้องการ

3.2) ให้ท้องถิ่นประกาศใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้ประชาชนรับทราบ และเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้ประกาศรายงานการใช้จ่ายงบประมาณให้ประชาชนรับทราบด้วย

3.3) ในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้ามาเป็นกรรมการตรวจการจ้างได้

3.4) การใช้สิทธิของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นในกรณีที่มีการทุจริต ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

การพัฒนารูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการปรับปรุงกฎหมายและบัญญัติกฎหมายต่างๆ ดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยในด้านต่าง สรุปได้ ดังนี้ (ข้อมูล ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2544)

การยกเลิกรูปแบบและการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ยกเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล และยกฐานะสุขาภิบาลทั่วประเทศ 980 แห่งเป็นเทศบาลตำบล ทำให้ในปัจจุบันมีรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งในปัจจุบันมี 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

- จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เพิ่มเติม จำนวน 350 แห่ง (ก่อนปี 2540 จำนวน 6,397 แห่ง) รวมในปัจจุบันมี อบต. จำนวนทั้งสิ้น 6,745 แห่ง คงเหลือที่เป็นสภาตำบลอีก 219 แห่ง ทั้งนี้ สภาตำบลหรือ อบต. สามารถยุบรวมเข้ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกัน เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น

- ในปัจจุบันได้พัฒนาฐานะของ อบต. โดยยุบรวมเข้ากับเทศบาลตำบลไปแล้ว 1 แห่ง คือ ยุบรวม อบต. หนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี เข้ากับเทศบาลตำบลหนองใหญ่ ตั้งแต่วันที่ 16 พฤษภาคม 2543 และอยู่ในระหว่างดำเนินการอีก 14 แห่ง

- กำลังดำเนินการพัฒนาฐานะของสภาตำบลที่เหลือจำนวน 219 แห่ง โดยยุบและรวมเข้ากับเทศบาลตำบล 22 แห่ง ยุบและรวมเข้ากับ อบต. จำนวน 5 แห่ง และกำลังดำเนินการประกาศจัดตั้งเป็น อบต. 188 แห่ง ยังเหลือสภาตำบลที่ไม่เข้าเกณฑ์จัดตั้งเป็น อบต. 4 แห่ง

- ยกฐานะเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนครเพิ่มขึ้นจากเดิมที่มีอยู่ 9 แห่ง อีก 11 แห่งแล้ว ได้แก่ เทศบาลนครพิษณุโลก เทศบาลนครอุบลราชธานี เทศบาลนครสมุทรปราการ เทศบาลนครลำปาง เทศบาลนครระยอง เทศบาลนครสมุทรสาคร เทศบาลนครนครปฐม เทศบาลนครตรัง เทศบาลนครสงขลา เทศบาลนครนครศรีอยุธยา เทศบาลนครปากเกร็ด ทำให้ในปัจจุบันมีเทศบาลนครรวมจำนวน 20 แห่ง เทศบาลเมืองจำนวน 79 แห่ง และเทศบาลตำบล 1,030 แห่ง รวมเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลทั้งสิ้น 1,129 แห่ง

- คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2543 อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองเกาะสมุย พ.ศ..... โดยเป็นการยกฐานะเทศบาลตำบลเกาะสมุย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ขณะนี้อยู่ในขั้นตอนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาก่อนนำเสนอคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา เพื่อนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป อนึ่ง การดำเนินการในเรื่องนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาในลักษณะประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่แล้ว

การพัฒนาจังหวัดภูเก็ตให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่

จังหวัดภูเก็ตเป็นจังหวัดที่มีศักยภาพที่จะได้รับการพัฒนาให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้ เพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 78 รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาระบบการบริหารและการจัดการจังหวัดภูเก็ตเป็นรูปแบบเมืองนานาชาติ โดยกำหนดแนวทางดำเนินการออกเป็น 2 ระยะคือ

ระยะสั้น เป็นการศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคในด้านการบริหารรายได้และงบประมาณภายใต้โครงสร้างบริหารเดิม

ระยะยาว เป็นการพิจารณารูปแบบการบริหารและการจัดการโครงสร้างใหม่ต่อเนื่องจากระยะสั้น แต่การดำเนินการในเรื่องนี้จำเป็นที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบทุกด้าน ซึ่งได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการภูเก็ตเมืองนานาชาติ เพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาจังหวัดภูเก็ตให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

การปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยได้ดำเนินการในเรื่องนี้ไปแล้ว ตามรายละเอียดในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 การเลือกตั้งสภาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

ที่	วันเลือกตั้ง	การเลือกตั้ง	จำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง (%)
1	4 กรกฎาคม 2542	การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลที่เปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาล (833 แห่งใน 75 จังหวัด)	53.92
2	18 กรกฎาคม 2542	การเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) (617 แห่งใน 58 จังหวัด)	62.07
3	9 ตุลาคม 2542	การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครสมุทรปราการ	57.28
4	7 พฤศจิกายน 2542	การเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์	56.43
5	22 มกราคม 2542	การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีที่จัดตั้งใหม่ พ.ศ. 2542 (350 แห่ง ใน 53 จังหวัด)	68.40
6	5 กุมภาพันธ์ 2542	การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.จ.) กรณีที่ครบวาระ (74 จังหวัด ยกเว้นจังหวัดบุรีรัมย์)	55.83
7	12 กุมภาพันธ์ 2543	การเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา	42.06
8	10 มิถุนายน 2543	การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) (2,143 แห่งใน 71 จังหวัด)	65.77
9	23 กรกฎาคม 2543	การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร	58.87
10	29 มกราคม 2543	การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลที่ครบวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี พร้อมกัน 65 แห่ง	N/A
11	2 กันยายน 2543	การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน เทศบาลเมืองคูคต จังหวัดปทุมธานี	33.8
12	5 พฤศจิกายน 2543	การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง เทศบาลเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร เทศบาลเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา, เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์	N/A
13	5 กุมภาพันธ์ 2544	การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง เทศบาลเมืองท่าข้าม จังหวัดสุราษฎร์ธานี	N/A

หมายเหตุ : N/A คือ ไม่มีข้อมูล

ที่มา : กระทรวงมหาดไทย ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2544

การพัฒนาระบบการบริหารบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความเคลื่อนไหวในการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นความพยายามในการพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยตามกรอบรัฐธรรมนูญที่เน้นความมีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะเดียวกันก็คำนึงถึงการรักษาระบบคุณธรรมของข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างส่วนท้องถิ่นพร้อมกันไปด้วย ประโยชน์ที่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นได้รับตามกฎหมายนี้ คือ

- การมีส่วนร่วมในการตั้งเป็นผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกระดับ
- การเสนอความคิดเห็นในการกำหนดมาตรฐานกลาง มาตรฐานทั่วไป หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
- การมีส่วนในการกำกับดูแลการทำงานของคณะกรรมการด้านการพัฒนาการบริหารเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ประเด็นที่เป็นสาระสำคัญของระบบการบริหารงานบุคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีดังนี้

ผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล

อำนาจในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นของผู้บริหารของท้องถิ่นแต่ละแห่ง (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกเมืองพัทยา) ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ทั้งนี้ การออกคำสั่งดังกล่าว จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด เว้นแต่การออกคำสั่งแต่งตั้งและการให้พนักงานส่วนท้องถิ่นและลูกจ้างส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น มี 3 ระดับ ซึ่งในแต่ละระดับ กฎหมายได้กำหนดหน้าที่ลดหลั่นกันไปประกอบด้วย

1) คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (จังหวัดละ 1 คณะ) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (รวมกันในเขตจังหวัด จังหวัดละ 1 คณะ) คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (รวมกันในเขตจังหวัด จังหวัดละ 1 คณะ) และคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา

คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลตามความต้องการ และความเหมาะสมของท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นำหลักเกณฑ์ไปใช้ในการออกคำสั่งต่างๆ เช่น การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การออกจากราชการ และการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่นและลูกจ้างส่วนท้องถิ่น

2) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมี 3 คณะกรรมการกลาง คือ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล คณะกรรมการกลางแต่ละคณะ

ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมการปกครอง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 6 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด จำนวน 6 คน และอธิบดีกรมการปกครองแต่งตั้งข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีเป็นเลขานุการ

คณะกรรมการกลางดังกล่าว ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางให้คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นนำไปกำหนดเป็นหลักเกณฑ์การบริหารงานของตน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นมาตรฐานเดียวกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

3) คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เป็นองค์กรกำกับดูแล ตามบทบัญญัติ มาตรา 283 ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีการกำกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามแนวทางเดียวกันเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นและประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

คณะกรรมการดังกล่าว จะเป็นคณะกรรมการระดับชาติ ประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการ ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานทางวิชาการหรือมีความรู้เป็นที่ยอมรับและไม่ได้เป็นกรรมการของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือกรรมการของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 6 คน (เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมการปกครอง) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดจำนวน 5 คน และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 5 คน ตามจำนวนรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด,ผู้แทนเทศบาล,ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล, ผู้แทนกรุงเทพมหานครและ ผู้แทนเมืองพัทยา) และหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นเลขานุการคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย กำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือน การพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดบทเฉพาะกาล ให้มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ภายใน 1 ปี นับตั้งแต่วันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 และในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการดังกล่าว และยังไม่มีการกำหนดมาตรฐานกลาง มาตรฐานทั่วไป หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามกฎหมายเดิม โดยให้ใช้พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎระเบียบ ฯลฯ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ใช้บังคับอยู่ใช้บังคับได้เพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

การจัดตั้งองค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครองร่วมกับสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฯ โดยได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (สนง.ก.ถ.) สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รับผิดชอบงานในราชการของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น งานธุรการ การประสานงานติดตามประเมินผลการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำรายงานประจำปี และปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย และได้พิจารณาคัดเลือกคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ประกอบด้วยประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนส่วนราชการ จำนวน 6 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 5 คน และผู้แทนคณะกรรมการกลางจำนวน 5 คน ดังนี้

ประธานกรรมการ นายอาษา เมฆสวรรค์ ข้าราชการบำนาญ

กรรมการผู้แทนส่วนราชการ จำนวน 6 คน

1. คุณหญิงทิพาวดี	เมฆสวรรค์	เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
2. นายสรรเสริญ	วงศ์ชะอุ่ม	เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
3. นายพูลทรัพย์	ปิยะอนันต์	ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
4. นายสมนึก	เองตระกูล	ปลัดกระทรวงการคลัง
5. นายชนะศักดิ์	ยุวบูรณ์	ปลัดกระทรวงมหาดไทย
6. นายปริญญา	นาคฉัตรีย์	อธิบดีกรมการปกครอง

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน

1. นายชูชาติ	พูลศิริ	ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานท้องถิ่น (ข้าราชการบำนาญ)
2. นายบรรจง	กันตวิรุฒ	ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคล (ข้าราชการบำนาญ)
3. นายดำรงค์	บุญยืน	ผู้ทรงคุณวุฒิด้านระบบราชการ (ข้าราชการบำนาญ)
4. นางสาวอรพินท์	สพโชคชัย	ผู้ทรงคุณวุฒิด้านบริหารการจัดการ ผู้อำนวยการวิจัยมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
5. นายชำนาญ	พจนา	ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย (ข้าราชการบำนาญ)

ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 5 คน

1. นายชัชวาลย์	ชัยเชาวรัตน์	ผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จ.อุดรธานี
2. นายวันชัย	จงสุทธามณี	ผู้แทนพนักงานเทศบาล

		นายกเทศมนตรีเมืองเชียงราย
3. นางจิตรา	หมีทอง	ผู้แทนพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตำบลหัวถนน จังหวัดนครสวรรค์
4. นายตลอด	จรูญรัตน์	ผู้แทนข้าราชการกรุงเทพมหานคร หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ กรุงเทพมหานคร
5. นายพัฒนา	บุญสวัสดิ์	ผู้แทนพนักงานเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยา

ขณะนี้อยู่ในขั้นตอนของการพิจารณากำหนดมาตรฐานกลางในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการตามกฎหมายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะทำงานด้านการกระจายอำนาจให้บริการสาธารณะและการกระจายอำนาจการเงินการคลังสู่ท้องถิ่น มีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) เป็นประธาน และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายพิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล) เป็นรองประธาน ได้ยกร่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นและกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น พิจารณาเห็นชอบและร่างพระราชบัญญัติฯ ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2541 และ ผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรโดยสมบูรณ์ ในวันที่ 8 ตุลาคม 2542

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติ ประกอบด้วย

1) การกำหนดให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 6-11) โดยให้มีอำนาจในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 12-13)

(1) จัดทำแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา

(2) กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(3) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากรและรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(4) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(6) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจ การอนุมัติ หรือการอนุญาต ตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องขออนุมัติ หรือขออนุญาตไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(7) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงิน การคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(8) เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง

(9) เร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง

(10) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

(11) พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(12) เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

2) ให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ และหน้าที่อื่นๆ (มาตรา 14-15)

3) กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ โดยแบ่งกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น

3.1 เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ ตามมาตรา 16

3.2 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 17

3.3 กรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16 และมาตรา 17

3.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 16

3.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 16 และมาตรา 17

การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรือร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทนได้ หรืออาจมอบให้เอกชนดำเนินการแทนได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนด ในขณะเดียวกันให้บรรดาอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ตามกฎหมาย ให้รัฐบาลมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้ ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบใด ดังที่ได้แสดงในตารางที่ 5

ตารางที่ 5 อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กรุงเทพมหานคร (ตามมาตรา 16 และมาตรา 17)	
เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) (มาตรา 16)	**องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อ.บ.จ.) (มาตรา 17)**
(1) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น (2) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (3) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย (4) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล (5) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปน-สถาน (6) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ (7) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ (8) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ (9) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (10) การผังเมือง (11) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร (12) การดูแลรักษาที่สาธารณะ (13) การควบคุมอาคาร (14) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (15) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (16) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด	(1) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม (2) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ (3) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (4) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น (5) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (6) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (7) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (8) การจัดการศึกษา (9) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน (10) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น (11) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม (12) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

ที่มา : สันติภาพ จินดาแสง, เอกสารประกอบการสัมมา

4) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร โดยแบ่งออกเป็น

- เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้ตามมาตรา 23
- องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ ตามมาตรา 24
- กรุงเทพมหานคร มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้ตามมาตรา 25
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ ตามมาตรา 23

โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจมีรายรับตามมาตรา 28

หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งรายได้และการได้รับรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ กำหนด โดยให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี โดยจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตารางที่ 6 แสดงการแบ่งกลุ่มประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 6 การแบ่งกลุ่มประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542

เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) (มาตรา 23)	**องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อ.บ.จ.) (มาตรา 24)**	**กรุงเทพมหานคร (มาตรา 25)**
รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง		
- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน - ภาษีบำรุงท้องที่ - ภาษีป้าย - อากรฆ่าสัตว์	- ภาษีน้ำมัน 1. น้ำมันเบนซิน 2. น้ำมันดีเซล 3. ก๊าซปิโตรเลียม - ภาษียาสูบ - ค่าธรรมเนียมโรงแรม	- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน - ภาษีบำรุงท้องที่ - ภาษีป้าย - อากรฆ่าสัตว์ - ภาษีน้ำมัน 1. น้ำมันเบนซิน 2. น้ำมันดีเซล 3. ก๊าซปิโตรเลียม - ภาษียาสูบ - ค่าธรรมเนียมโรงแรม
รายได้ที่ส่วนกลางเก็บและจัดสรรแบ่งให้ท้องถิ่น		
- ภาษีมูลค่าเพิ่ม - ค่าธรรมเนียมสนามบิน - ภาษีการพนัน - ภาษีเพื่อการศึกษา - ค่าใช้น้ำบาดาล	- ภาษีมูลค่าเพิ่ม - ภาษีเพื่อการศึกษา	- ภาษีมูลค่าเพิ่ม - ค่าธรรมเนียมสนามบิน - ภาษีการพนัน - ภาษีเพื่อการศึกษา

เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) (มาตรา 23)	**องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อ.บ.จ.) (มาตรา 24)**	**กรุงเทพมหานคร (มาตรา 25)**
รายได้ที่ส่วนกลางจัดเก็บให้		
- ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ - ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	- ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	- ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ - ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
รายได้ที่ส่วนกลางจัดเก็บเพิ่มให้ท้องถิ่น		
- ภาษีธุรกิจเฉพาะ - ภาษีสรรพสามิต - ภาษีสุรา - ค่าแสตมป์ยาสูบ - ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต 1. ขายสุรา 2. เล่นการพนัน	- ภาษีธุรกิจเฉพาะ	- ภาษีธุรกิจเฉพาะ - ภาษีสรรพสามิต - ภาษีสุรา - ค่าแสตมป์ยาสูบ - ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต 1. ขายสุรา 2. เล่นการพนัน
รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ		
- ค่าภาคหลวงแร่ - ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม - อากรรังนก	- ค่าภาคหลวงแร่ - ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม - อากรรังนก	- ค่าภาคหลวงแร่ - ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม
ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่น		
- ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทนและค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหน้าที่ - ค่าธรรมเนียมใดๆ จากผู้ซึ่งใช้หรือได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดขึ้นโดยออกเป็นข้อบัญญัติ - รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ - ค่าธรรมเนียมอื่นใดที่ไม่ขัดกับกฎหมายโดยออกเป็นข้อบัญญัติ	- ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทนและค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหน้าที่ - ค่าธรรมเนียมใดๆ จากผู้ซึ่งใช้หรือได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดขึ้นโดยออกเป็นข้อบัญญัติ - รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ - ค่าธรรมเนียมอื่นใดที่ไม่ขัดกับกฎหมายโดยออกเป็นข้อบัญญัติ	- ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทนและค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหน้าที่ - ค่าธรรมเนียมใดๆ จากผู้ซึ่งใช้หรือได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดขึ้นโดยออกเป็นข้อบัญญัติ - รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ - ค่าธรรมเนียมอื่นใดที่ไม่ขัดกับกฎหมายโดยออกเป็นข้อบัญญัติ

ที่มา : สันติภาพ จินดาแสง, เอกสารประกอบการสัมมนา

การแต่งตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยงานราชการ จำนวน 12 คน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 12 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 12 คน รวมจำนวน 36 คน โดยมี รองนายกรัฐมนตรี (นายพิชัย รัตตกุล) เป็นประธาน

ผู้แทนหน่วยงานราชการ จำนวน 12 คน ประกอบด้วย

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายพิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล)

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายชำนิ ศักดิเศรษฐ์)

ปลัดกระทรวงการคลัง

ปลัดกระทรวงมหาดไทย

ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

ปลัดกระทรวงสาธารณสุข

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

อธิบดีกรมการปกครอง

โดยมีหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่เลขานุการ

ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 12 คน ประกอบด้วย ผู้แทนผู้บริหารจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ. 2 คน) เทศบาล 3 คน องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 5 คน กรุงเทพมหานคร (กทม.) 1 คน เมืองพัทยา 1 คน โดยให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกกันเอง ซึ่งขณะนี้มีรายชื่อผู้แทน ดังนี้

1. นายอุดรพันธุ์ จันทรวิโรจน์	นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่
2. นายภิญโญ ตั๊นวิเศษ	นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี
3. นายสุรพงษ์ ภู่ธนะพิบูลย์	นากยกเทศมนตรีนครระยอง จ.ระยอง
4. นายวีระวัฒน์ ภักตรนิกร	นายกเทศมนตรีเมืองยโสธร จ.ยโสธร
5. นายสมชาย คุณปลื้ม	นายกเทศมนตรีตำบลแสนสุข จ.ชลบุรี
6. นายนพดล แก้วสุพัฒน์	ประธานกรรมการบริหาร อบต.อ้อมเกร็ด จ.นนทบุรี
7. นายนิยม คล่องดี	ประธานกรรมการบริหาร อบต.มุกดาหาร จ.มุกดาหาร
8. นายสรศักดิ์ จิรธรรมประดับ	ประธานกรรมการบริหาร อบต.ชุมพร จ.นครนายก
9. นายอภิชาติ สังขาชาติ	ประธานกรรมการบริหาร อบต.คลองแห จ.สงขลา
10. นายกิตติศักดิ์ เมฆขจร	ประธานกรรมการบริหาร อบต.ขี้เหล็ก จ.เชียงใหม่
11. นายพิจิตต รัตตกุล	ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
12. นายสุนทร ประเสริฐดี	นายกเมืองพัทยา

ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 12 คน โดยทำการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ที่นายกรัฐมนตรีกำหนด ได้แก่

1. นายอเนก	สิทธิประศาสน์	ด้านบริหารราชการแผ่นดิน
2. นายชาญ	กาญจนาคพันธุ์	ด้านบริหารราชการแผ่นดิน
3. นายไพโรจน์	สุจินดา	ด้านการพัฒนาท้องถิ่น
4. รศ.ม.ร.ว.วุฒิเลิศ	เทวกุล	ด้านการพัฒนาท้องถิ่น
5. ดร.สมชัย	ฤชุพันธ์	ด้านเศรษฐศาสตร์
6. นายสมชาย	กรุสวนสมบัติ	ด้านเศรษฐศาสตร์
7. ดร.โกวิทย์	โปษยานนท์	ด้านเศรษฐศาสตร์
8. รศ.ดร.นริศ	ชัยสูตร	ด้านเศรษฐศาสตร์
9. รศ.ธงทอง	จันทรางศุ	ด้านกฎหมาย
10. รศ.ดร.สมคิด	เลิศไพฑูรย์	ด้านกฎหมาย
11. รศ.ดร.อเนก	เหล่าธรรมทัศน์	ด้านการปกครองท้องถิ่น
12. รศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา		ด้านการปกครองท้องถิ่น

คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ได้ประชุมครั้งแรก เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2543 และกำหนดให้มีการประชุมเดือนละครั้ง ณ ตึกบัญชาการ ทำเนียบรัฐบาล โดยแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ จำนวน 4 ชุด เพื่อทำหน้าที่ต่างๆ ดังนี้

1.) คณะอนุกรรมการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ โดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ เวชชาชีวะ) เป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการฯ กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณากำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสานงานกับคณะอนุกรรมการด้านต่างๆ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและสอดคล้องกัน

ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการฯ ได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติงาน โดยมี รศ.ดร.อเนก เหล่าธรรมทัศน์ เป็นประธานคณะทำงาน

2) คณะอนุกรรมการด้านการเงิน การคลัง งบประมาณ และบุคลากร มีอำนาจหน้าที่พิจารณาจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากรและรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ปรับปรุงระบบงบประมาณเพื่อการถ่ายโอนงบประมาณให้แก่ท้องถิ่น พิจารณาการถ่ายโอนบุคลากรและอำนาจหน้าที่จากราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาการจัดสรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่คณะอนุกรรมการฯ มอบหมาย

ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการ ได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้น 4 คณะ ดังนี้

2.1) คณะทำงานปรับปรุงรายได้และสัดส่วนภาษีอากรและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีนายสถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ (ผู้ตรวจราชการกระทรวงการคลัง) เป็นประธาน

2.2) คณะทำงานปรับปรุงระบบงบประมาณและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นประธาน มีภารกิจดังนี้

- พิจารณาแหล่งที่มาของเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในปี 2544 โดยพิจารณาตัดทอนจากงบประมาณรายจ่ายของส่วนกลาง ซึ่งทำงานซ้ำซ้อนกับหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรให้ชัดเจนและโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ชดเชยการสูญเสียรายได้จากการปรับปรุงภาษี ตามกฎหมายใหม่ เพิ่มเงินอุดหนุนทั่วไป (เงินอุดหนุนต่อประชากร) ปรับปรุงเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ปรับปรุงระบบงบประมาณและเงินอุดหนุน

2.3) คณะทำงานถ่ายโอนบุคลากรและอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นประธาน มีภารกิจ ดังต่อไปนี้

- กำหนดแนวทางการถ่ายโอนบุคลากรและอำนาจหน้าที่ให้เป็นรูปธรรมชัดเจนและสามารถปฏิบัติได้อย่างจริงจัง

- กำหนดเป้าหมายและแผนการในการถ่ายโอนบุคลากรให้สอดคล้องกับแผนการกระจายอำนาจฯ และการถ่ายโอนงบประมาณให้ชัดเจนในแต่ละปี ตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นไป

- ดำเนินการหรือประสานงานการถ่ายโอนบุคลากร

2.4) คณะทำงานตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น โดยมี ดร.โกวิทย์ โปษยานนท์ เป็นประธาน โดยมีภารกิจ ดังนี้

- กำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดในการพัฒนาระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างจริงจัง กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และตรวจสอบ

3) คณะอนุกรรมการด้านการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนากฎหมายปกครองท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการปรับปรุงแก้ไข และพัฒนากฎหมายปกครองท้องถิ่นและกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น พิจารณาปรับปรุงกฎหมายอื่นที่ไม่สอดคล้องกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่คณะอนุกรรมการฯ มอบหมาย

4) คณะอนุกรรมการด้านการติดตามและประเมินผล มีอำนาจหน้าที่ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ มอบหมาย รวมทั้งแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่คณะอนุกรรมการฯ มอบหมาย

การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานฯ อยู่ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหัวหน้าสำนักงานฯ เป็นเลขานุการคณะกรรมการการกระจายอำนาจ โดยให้มีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการฯ รวบรวมข้อมูล ศึกษา และวิเคราะห์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฯ ร่วมมือและประสานงานกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฯ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนตามที่คณะกรรมการมอบหมาย และปฏิบัติ

หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

การกำหนดเป้าหมายในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในที่ประชุมครั้ง ที่ 2/2543 มีมติเห็นชอบ กรอบแนวทางการจัดทำแผนและแผนปฏิบัติการ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฯ ตามที่คณะอนุกรรมการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการฯ นำเสนอโดยมีเป้าหมายหลักในการจัดทำแผนฯ ที่สำคัญ ได้แก่

1. การเพิ่มสัดส่วนรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาล ดังนี้
   - พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20
   - พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35
2. จัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็น
3. ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใน 4 ปี

สรุปความก้าวหน้าในการดำเนินการตามกรอบแนวทาง ดังนี้

1) การปรับปรุงรายได้และสัดส่วนภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการฯ ได้กำหนดเป้าหมายในการปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ไม่เกินปี 2544 ต้องเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้รายได้ของท้องถิ่นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20

ไม่เกินปี 2549 ต้องเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้รายได้ของท้องถิ่นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

โดยรัฐบาลสามารถดำเนินการได้ 3 ทางคือ การปรับปรุงและพัฒนาแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองทั้งที่เป็นภาษีอากรท้องถิ่นเก็บเอง และรายได้ที่มิใช่ภาษีอากร (โดยจะเริ่มกำหนดเป้าหมายให้ท้องถิ่นเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเอง และการจัดหารายได้ของตนเอง ตั้งแต่ปี 2545 เป็นต้นไป) การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดสรรภาษีที่รัฐบาลเก็บให้หรือแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้น

การปรับปรุงรายได้ในส่วนที่เป็นภาษีท้องถิ่นจัดเก็บเอง

เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองมากขึ้น และเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยปรับปรุงภาษีต่างๆ ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีอากรฆ่าสัตว์ ภาษีบำรุง อ.บ.จ./กทม. (น้ำมัน,ยาสูบ) ค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ./กทม. ผู้เข้าพักในโรงแรม

การพิจารณาประเภทภาษีอากรที่ให้เป็นรายได้ของท้องถิ่น ในขณะนี้ที่ได้ข้อยุติแล้ว ได้แก่

- ภาษียาสูบ ในระยะแรกให้จัดเก็บในอัตราเดิมไปก่อน คือ ไม่เกินมวนละ 5 สตางค์ ให้กรุงเทพมหานครออกข้อบัญญัติจัดเก็บเช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยอาจมอบให้กรมสรรพสามิตจัดเก็บแทน และเป็นการจัดเก็บจากการค้า

- ภาษีน้ำมัน ในระยะแรกให้จัดเก็บในอัตราเดิมไปก่อน คือ ไม่เกินลิตรละ 5 สตางค์ ให้กรุงเทพมหานครออกข้อบัญญัติจัดเก็บเช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยอาจมอบให้กรมสรรพสามิตจัดเก็บแทน และเป็นการจัดเก็บจากการค้า

- ค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรม ในระยะแรกให้จัดเก็บในอัตราเดิมไปก่อน คือ ไม่เกินร้อยละ 2 จากค่าเช่าห้องพักตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เพื่อเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวและให้กรุงเทพมหานครออกข้อบัญญัติจัดเก็บเช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

- ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน จัดเก็บในเขตกรุงเทพมหานครเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานครทั้งจำนวน จัดเก็บในจังหวัดอื่นๆ ให้เป็นรายได้ของเทศบาล ร้อยละ 70 องค์การบริหารส่วนจังหวัด ร้อยละ 20 และองค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละ 10 ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2543 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2543 และได้ออกประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนพิเศษ 60 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2543

- ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ฯ ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ได้รับค่าธรรมเนียมดังกล่าว ที่จัดเก็บในเขตท้องถิ่นนั้นทั้งจำนวน และได้ออกประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนพิเศษ 60 ง วันที่ 22 มิถุนายน 2543

สำหรับประเภทภาษีอากรและค่าธรรมเนียมอื่น อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะทำงานปรับปรุงรายได้ฯ

การจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประกอบด้วยเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ : (ส่วนพัฒนารายได้ท้องถิ่น สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ข้อมูล ณ วันที่ 3 กรกฎาคม 2543)

เงินอุดหนุนทั่วไป จัดสรรให้เทศบาลและเมืองพัทยาตามจำนวนประชากร 150บาท/คน จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละ 25 เท่ากันทุกแห่ง และอีกร้อยละ 75 จัดสรรตามตัวแปร (จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ จำนวนหมู่บ้าน และตามรายได้)

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จัดสรรให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ร้อยละ 60 เท่ากันทุกแห่ง อีกร้อยละ 40 จัดสรรตามตัวแปร (รายได้ 4 ปี ย้อนหลัง ความหนาแน่น จำนวนประชากร)

การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยการปรับปรุงรายได้ในส่วนที่แบ่งจากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรจากส่วนกลางมากยิ่งขึ้น และให้มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นให้สอดคล้องกับแผนกระจายอำนาจฯ โดยมีกรอบที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฯ และปรับปรุงสัดส่วนภาษีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วนกันเองให้เหมาะสมและเป็นธรรมยิ่งขึ้น โดยรายได้ของรัฐบาล ให้คิดจากรายได้ที่ได้ส่งเข้าคลังจากกรมที่จัดเก็บภาษีต่างๆ ได้แก่ กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร และรายได้อื่น ที่มิใช่ภาษี รวมทั้งรายได้ที่จัดส่งเข้าคลังจากรัฐวิสาหกิจต่างๆ

เพื่อให้การจัดสรรรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามกรอบของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คือ ภายในปี 2544 ต้องเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2543 เห็นชอบตามข้อเสนอของสำนักงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปี 2544 สรุปได้ ดังนี้

1. จัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่น จำนวน 73,019,039 ล้านบาท (ร้อยละ 20 ของประมาณการรายได้ของรัฐบาลในปี 2544 หักลบด้วยประมาณการรายได้ของที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง จำนวน 98,962.5 ล้านบาท) คิดเป็นร้อยละ 21.4 ของรายได้รัฐบาล โดยแบ่งออกเป็น

- จัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 40,954,268 ล้านบาท ดังนี้

เทศบาล	จำนวน	14,235 ล้านบาท
เมืองพัทยา	จำนวน	322.4 ล้านบาท
องค์การบริหารส่วนตำบล	จำนวน	17,332.4 ล้านบาท
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	จำนวน	1,372..4 ล้านบาท
กรุงเทพมหานคร	จำนวน	7,692 ล้านบาท

- จัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยการถ่ายโอนงานกิจกรรมให้บริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 32,064.71 ล้านบาท

การกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปีงบประมาณ 2544 ได้มีถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณในการจัดบริหารสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของส่วนราชการ จำนวน 9 กระทรวง และรัฐวิสาหกิจ จำนวน 2 แห่ง ตามรายละเอียดในตารางที่ 7

ตารางที่ 7 ภารกิจและงบประมาณที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนราชการ/งาน/กิจกรรม	ปีงบประมาณ 2542 (บาท)	ปีงบประมาณ 2543 (บาท)	ปีงบประมาณ 2544 (บาท)
รวมทั้งสิ้น	3,473,553,000	3,833,425,000	32,339,643,300
1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	600,000,000	600,000,000	2,048,231,100
1.1 กรมชลประทาน	600,000,000	600,000,000	900,000,000
1.1.1 โครงการขุดลอกแหล่งน้ำและคลองธรรมชาติ	600,000,000	600,000,000	900,000,000
1.2 กรมประมง			306,000,000
1.2.1 งานประมงหมู่บ้าน			306,000,000
1.3 กรมพัฒนาที่ดิน			20,000,000
1.3.1 งานพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก			20,000,000
1.4 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม			822,231,100
1.4.1 ก่อสร้างถนนลูกรัง			260,840,500

ส่วนราชการ/งาน/กิจกรรม	ปีงบประมาณ 2542 (บาท)	ปีงบประมาณ 2543 (บาท)	ปีงบประมาณ 2544 (บาท)
1.4.2 ขุดลอกคลอง			33,955,600
1.4.3 ขุดลอกแหล่งน้ำ			28,518,300
1.4.4 ขุดสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค			39,089,700
1.4.5 บ่อบาดาล			139,650,000
1.4.6 ฝายน้ำล้น คสล.			2,172,000
1.4.7 สระเก็บน้ำขนาดเล็กเพื่อการเกษตรผสมผสาน			318,000,000
2. กระทรวงคมนาคม			1,730,000,000
2.1 กรมทางหลวง			1,730,000,000
2.1.1 งานลาดยางทางหลวง			1,730,000,000
- กิจกรรมก่อสร้างทางลูกรังให้เป็นทางลาด ยางมาตรฐาน			1,710,000,000
- ค่ารักษาสภาพทาง (ถนนลูกรัง)			20,000,000
3. กระทรวงมหาดไทย	2,688,268,000	2,960,251,000	15,003,532,000
3.1 กรมการพัฒนาชุมชน			1,543,057,100
3.1.1 งานพัฒนาเด็ก			1,258,769,100
3.1.2 งานพัฒนาเศรษฐกิจชนบท			
- ค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาอาชีพ			69,800,000
3.1.3 งานพัฒนาและส่งเสริมอาชีพสตรี			
- ค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาสตรี			33,600,000
3.1.4 โครงการพัฒนาเพื่อส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ (ระยะที่ 2)			5,400,000
3.1.5 โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน			175,488,000
3.2 กรมโยธาธิการ	508,120,000	1,675,939,000	6,399,795,400
3.2.1 งานจัดหาน้ำ			57,200,000
3.2.2 งานพัฒนาน้ำสะอาด (ประปาผิวดิน)			261,027,500
3.2.3 งานก่อสร้างทางและสะพาน			4,930,000,000
3.2.4 โครงการถ่ายโอนกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำและทางในชนบทให้แก่ท้องถิ่น	508,120,000	1,675,939,000	1,151,567,900
- การก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน		98,550,000	62,800,000
- การก่อสร้างถนน คสล. ในหมู่บ้าน	406,000,000	950,000,000	437,000,000

ส่วนราชการ/งาน/กิจกรรม	ปีงบประมาณ 2542 (บาท)	ปีงบประมาณ 2543 (บาท)	ปีงบประมาณ 2544 (บาท)
- การปรับปรุงสะพานไม้เป็นสะพาน คสล.	102,120,000	616,350,000	618,750,000
- ค่าสำรวจออกแบบ และควบคุมงานก่อสร้าง		10,049,000	32,937,900
- ค่าจ้างชั่วคราว		990,000	-
3.3 สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท	2,180,148,000	1,284,312,000	7,060,679,500
3.3.1 งานก่อสร้างทางหลวงชนบท			2,655,478,000
3.3.2 งานบูรณะและซ่อมบำรุงทางหลวงชนบท			2,964,500,000
3.3.3 งานก่อสร้างแหล่งน้ำชนบท			
- ก่อสร้างระบบประปา	-	-	37,500,000
3.3.4 โครงการถ่ายโอนกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำและทางในชนบทให้แก่ท้องถิ่น	2,180,148,000	1,284,312,000	1,403,201,500
- ก่อสร้างสะพาน คสล.	152,280,000		
- งานดินถมคอสะพาน	13,050,000		
- ระบบประปาหมู่บ้าน	246,400,000		352,000,000
- งานบูรณะลาดยาง	1,116,500,000		-
- งานวางท่อ คสล.	7,600,000		-
- ขุดสระ	-	580,000,000	253,750,000
- ถนนในหมู่บ้าน	638,000,000	700,000,000	775,200,000
- ค่าสำรวจและควบคุมงาน	6,318,000	4,312,000	22,251,500
4. กระทรวงศึกษาธิการ			9,186,830,800
4.1 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ			3,259,552,500
4.1.1 โครงการอาหารกลางวันเด็กก่อนประถมศึกษา			988,689,600
4.1.2 โครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถม ศึกษา			2,270,862,900
4.2 กรมการศาสนา			634,895,000
4.2.1 งานพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมของประชาชน			634,895,000
- รายการเงินอุดหนุนศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์			419,895,000
- รายการเงินอุดหนุนอาหารเสริม (นม) ระดับก่อนประถม			215,000,000
4.3 กรมพลศึกษา			464,490,000
4.3.1 งานจัดหาอุปกรณ์กีฬาหมู่บ้าน			364,690,000
4.3.2 งานจัดการกีฬาสถาน (รายการงานกีฬาเอนกประสงค์)			100,000,000
4.4 กรมสามัญศึกษา			

ส่วนราชการ/งาน/กิจกรรม	ปีงบประมาณ 2542 (บาท)	ปีงบประมาณ 2543 (บาท)	ปีงบประมาณ 2544 (บาท)
4.4.1 งานดำเนินการศึกษาพิเศษ			33,008,300
- เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)			11,960,100
4.4.2 โครงการพัฒนาการศึกษาพิเศษ			4,016,300
- เงินอุหนุนค่าอาคารเสริม (นม)			1,963,800
4.4.3 โครงการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการ			
- เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)			14,625,100
4.4.4 งานจัดการศึกษาสงเคราะห์			
- เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)			443,000
4.4.5 งานดำเนินการมัธยมศึกษา			
- เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)			31,560,000
4.5 กรมการศึกษานอกโรงเรียน			
4.5.1 งานจัดการศึกษาบนภูเขา			
- เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)			31,560,000
4.6 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ			4,763,125,000
4.6.1 งานดำเนินการศึกษาก่อนประถมศึกษา (3 ขวบ)			
- วัสดุการศึกษา			
4.6.2 งานอนามัยโรงเรียน (3 ขวบ + ประถมศึกษา)			10,725,000
- ค่าอาหารเสริม (นม)			
5. กระทรวงสาธารณสุข	118,978,000	218,500,000	4,752,400,000
5.1 กรมอนามัย	118,978,000	218,500,000	395,900,000
5.1.1 โครงการถ่ายโอนกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนา	118,978,000	218,500,000	395,900,000
แหล่งน้ำในชนบทให้แก่ท้องถิ่น			247,500,000
- ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านบาดาล	13,300,000	47,500,000	
ขนาดกลาง			62,500,000
- ก่อสร้างถังเก็บน้ำ ขนาดความจุ 99 ลบ.ม.	105,678,000	171,000,000	
แบบมีหลังคา			185,000,000
5.1.2 งานส่งเสริมคุณภาพกลุ่มเด็กวัยเรียนและ เยาวชน			
(อาหารเสริมนม)			148,400,000
6. กระทรวงอุตสาหกรรม	66,307,000	54,674,000	
6.1 กรมทรัพยากรธรณี	66,307,000	54,674,000	152,580,000
6.1.1 โครงการเร่งรัดการขยายระบบประปาชนบท			152,580,000
7. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม			152,580,000

ส่วนราชการ/งาน/กิจกรรม	ปีงบประมาณ 2542 (บาท)	ปีงบประมาณ 2543 (บาท)	ปีงบประมาณ 2544 (บาท)
7.1 กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน			1,906,921,200
7.1.1 งานสูบน้ำด้วยไฟฟ้า			25,700,000
- กิจกรรมบำรุงรักษาคลองส่งน้ำ			25,700,000
- กิจกรรมเก็บค่ากระแสไฟฟ้าฯ			
7.2 สำนักนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม			1,881,221,200
7.2.1 งานสนับสนุนแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด			1,881,221,200
8. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม			1,443,484,800
8.1 กรมประชาสงเคราะห์			1,443,484,800
8.1.1 งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการคนชรา - เงินอุดหนุนเบี้ยยังชีพคนชรา			1,440,000,000
8.1.2 งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการและเยาวชน (อาหารเสริมนม)			1,584,000
8.1.3 งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการและเยาวชน (อาหารกลางวัน)			1,900,800
9. ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง			28,500,000
9.1 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ			
1) งานให้การศึกษาให้แก่ชาวเขาและประชาชนห่างไกลคมนาคม			28,500,000
10. รัฐวิสาหกิจ			443,663,400
10.1 การกีฬาแห่งประเทศไทย			200,000,000
10.1.1 งานพัฒนาสถานกีฬา- โครงการงานกีฬาเอนกประสงค์ระดับตำบล			200,000,000
10.2 การเคหะแห่งชาติ			243,663,400
10.2.1 โครงการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด			243,663,400

ที่มา : สำนักงบประมาณ

การจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544 เป็นแผนที่กำหนดกรอบแนวคิด เป้าหมายและแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุ

เจตนารมณ์ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยยึดหลักการการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จ มีกระบวนการที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ... เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และได้มีมติเห็นชอบแผนดังกล่าวเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2543 รายงานให้รัฐสภารับทราบ เมื่อ วันที่ 18 ตุลาคม 2543 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 118 ตอนพิเศษ 4 ง. ลงวันที่ 17 มกราคม 2544 สาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544 - 2547) จะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของภารกิจที่ถ่ายโอน จะมีทั้งการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ และการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐ และจะมีบุคลากรจำนวนหนึ่งถ่ายโอนไปปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในช่วง 6 ปีต่อมา (พ.ศ. 2548-2553) จะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน มีการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น และจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส

ช่วง 10 ปีต่อไป (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแล การตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีวิสัยทัศน์ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะมาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน และการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ

1) **ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง**

ประเทศไทยคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และความมั่นคงของชาติเอาไว้ได้ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมือง การปกครองท้องถิ่น ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

2) **ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น**

รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้ โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค และเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบในภารกิจมหภาค และภารกิจที่เกินกว่าขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการได้ โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบาย และด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น ให้การสนับสนุน ส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตามประเมินผล

3) **ด้านประสิทธิภาพการบริหารท้องถิ่น**

รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริหารให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

วัตถุประสงค์ของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจ ฯ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1) เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2) กำหนดกรอบทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยมีกระบวนการที่ยืดหยุ่น สามารถปรับวิธีการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป และมีการเรียนรู้ประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

3) กำหนดแนวทางการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ ซึ่งจะกำหนดหลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ รูปแบบการถ่ายโอน ภารกิจที่ราชการบริหารส่วนกลางจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะเวลาการถ่ายโอน แนวทางการจัดแบ่งอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ แนวทางการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงินการคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ และภารกิจ ปรับบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาล ภายในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลภายในไม่เกิน พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 3.5

3) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็น และความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

4) จัดระบบของการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

5) ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่

ขอบเขตและแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการกระจายอำนาจ โดยได้กำหนดขอบเขตการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 2 ประการคือ

1) รัฐจะกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรการเงินการคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ สร้างความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) รัฐจะดำเนินการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ปรับโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง พัฒนาโครงสร้างและกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ รวมทั้งสร้างระบบติดตาม ตรวจสอบ กำกับดูแลและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

แนวทางการกระจายอำนาจฯ

1) การถ่ายโอนภารกิจและการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตามมาตรา 30 (1) และมาตรา 30 (2) โดยยึดหลักเกณฑ์ตามที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ได้กำหนดรูปแบบการถ่ายโอน กำหนดไว้ 3 ลักษณะ คือ ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ และภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ และแบ่ง**ระยะเวลาการถ่ายโอน เป็น 2 ระยะ คือ**

ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2544-2547) ถ่ายโอนภารกิจตามมาตรา 30 (1) ของ พรบ. กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม สามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี

ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2544-2553) เป็นการถ่ายโอนเนื่องจากการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันในระยะ 10 ปีแรก ตามมาตรา 30 (2) ของ พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ

ผลการพิจารณาการถ่ายโอน

กำหนดวิสัยทัศน์การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 6 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านศิลป วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

2) การกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และงบประมาณ โดยได้กำหนดหลักการและแนวทางในด้านต่างๆ ดังนี้

2.1) หลักการปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย

- แนวทางปรับปรุงรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง
- แนวทางปรับปรุงภาษีอากรที่รัฐจัดแบ่ง จัดสรรหรือจัดเก็บเพิ่มเติมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- แนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2) การทบทวนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3) มาตรการเสริมสร้างวินัยทางการเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) แนวทางการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักการว่า การถ่ายโอนบุคลากรต้องสอดคล้องกับภาระหน้าที่และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารงานบุคคลต้องยึดหลักการตามระบบคุณภาพ มีความทันสมัยแต่เอื้ออำนวยให้การปฏิบัติงานและการให้บริการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีมาตรฐานการบริหารงานที่ใกล้เคียงกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่รัฐอื่นๆ

4) แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมและภาคประชาสังคม โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ

4.1) ต้องพัฒนาระบบการตรวจสอบและระบบการติดตามประเมินผลให้มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้

4.2) ปรับปรุงกลไกการตรวจสอบทางการเงินและการใช้จ่ายงบประมาณ ทั้งจากภายนอกและภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ภาคเอกชนเข้ามาส่งเสริมการตรวจสอบของภาครัฐ

4.3) ส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในด้านนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการจัดซื้อ จัดจ้าง การตรวจสอบและติดตามประเมินผล

5) การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยได้กำหนดภารกิจในเรื่องต่างๆ ดังนี้

5.1) การเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การให้ความช่วยเหลือสนับสนุน แนะนำ คำปรึกษาทางเทคนิค วิชาการ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ให้การสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลเมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่

5.2) การปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ การพัฒนาองค์กรในระดับจังหวัดเพื่อรองรับการถ่ายโอน ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางด้านที่ต้องการความชำนาญในวิชาชีพเฉพาะ และความเป็นเอกภาพในการจัดบริการสาธารณะ เช่น การจัดการศึกษา การสาธารณสุข และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยต้องจัดให้มีคณะกรรมการเฉพาะด้านระดับจังหวัด

(Provincial Board) หรือคณะกรรมการเฉพาะด้านระดับเขตพื้นที่ (Area Board) โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะทำงาน

5.3) การปรับปรุงระบบการวางแผน ระบบงบประมาณ ระบบบัญชี ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบติดตามตรวจสอบ และระบบข้อมูล

5.4) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้หลักการว่าให้กระทำเมื่อมีกฎหมายกำหนด และให้อำนาจหน้าที่ไว้โดยชัดแจ้ง ต้องทำเท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมาย หรือเฉพาะความชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม โดยจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไม่ได้

5.5) การเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่น การเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนและภาคประชาสังคมในการตรวจสอบ โดยภาครัฐจะต้องสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่น เช่น การฝึกอบรม การสนับสนุนให้มีสถาบันเพื่อการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล จัดสรรงบประมาณ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรและองค์กรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเอง เช่น สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรทำหน้าที่ประสานความช่วยเหลือและสนับสนุนการพัฒนาการบริหารท้องถิ่น

6) การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ และเอื้อประโยชน์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถรับผิดชอบภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนอย่างเต็มที่ และจะต้องคำนึงถึงการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้

7) ให้มีกลไกการกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจและการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ ประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ และให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป การศึกษาพัฒนา และปรับปรุงกระบวนการ วิธีการ รูปแบบ และแนวทางในการถ่ายโอนภารกิจอย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่องและทันต่อเหตุการณ์

8) การสร้างระบบประกันคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อพัฒนาคุณภาพมาตรฐาน ให้สอดคล้องกับแนวทางของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี ทั้งนี้ หน่วยราชการส่วนกลางยังคงต้องกำหนดมาตรฐานทั่วไปของการจัดบริการสาธารณะ และสร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาคุณภาพการจัดบริการสาธารณะให้มีการแข่งขันกันระหว่างท้องถิ่น โดยรัฐหรือองค์กรกลางเข้ามาทำการประเมินร่วมกับประชาชนและภาคประชาสังคม

การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญกับการกระจายอำนาจด้านการศึกษา

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดบทบาทของรัฐในการจัดการศึกษาให้กับประชาชนในท้องถิ่นตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในมาตรา 78 และกำหนดบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้กับประชาชนชนในพื้นที่โดยองค์กรปกครองตามมาตรา 289 ดังนี้ (อธิบัติ, 2543)

มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีจุดเน้นที่จะให้การจัดการศึกษาเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรม และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุขในการดำเนินการดังกล่าวจะมีหน่วยงานหลายหน่วยงานมีส่วนร่วม แต่ที่สำคัญมาก คือ หน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรสำคัญที่จะช่วยพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ให้มีส่วนสร้างเสริมเด็ก เยาวชน ประชาชน ให้สามารถดูแลตนเอง ครอบครัว ชุมชน ท้องถิ่น ให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ต่อไป จึงได้บัญญัติบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการด้านการศึกษาไว้ในหลายมาตรา เช่น

มาตรา 12 นอกเหนือจากรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 18 การจัดการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้จัดในสถานศึกษา ดังต่อไปนี้

(1) สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ได้แก่ ศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์ของสถาบันศาสนา ศูนย์บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่มของเด็กพิการและเด็กซึ่งมีความต้องการพิเศษ หรือสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยที่เรียกชื่ออย่างอื่น

(2) โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนของรัฐ โรงเรียนเอกชน และโรงเรียนที่สังกัดสถาบัน พุทธศาสนาหรือศาสนาอื่น

(3) ศูนย์การเรียน ได้แก่ สถานที่เรียนที่หน่วยงานจัดการศึกษานอกโรงเรียน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ โรงพยาบาล สถาบันทางการแพทย์ สถานสงเคราะห์ และสถาบันสังคมอื่นเป็นผู้จัด

มาตรา 29 ให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริม เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนโดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร และรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่างๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนาระหว่างชุมชน

มาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ร่างแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.) ได้เสนอร่างแผนปฏิบัติการต่อที่ประชุมร่วมระหว่าง สปศ.และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อพิจารณาแนวทางการดำเนินการในการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรท้องถิ่น ในวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. **การถ่ายโอน การจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

- การศึกษาก่อนวัยเรียนหรือระดับปฐมวัย ให้ถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่สถานศึกษาตั้งอยู่ในพื้นที่ตามความพร้อมและตามหลักเกณฑ์การประเมินที่กำหนดในกฎกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

- การศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาขั้นพื้นฐานภาคบังคับให้ถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่ในพื้นที่ ตามความพร้อมและตามหลักเกณฑ์การประเมินที่กำหนดในกฎกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

ภารกิจที่รัฐจะต้องดำเนินการเองโดยไม่ต้องถ่ายโอน

1) การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

2) การจัดการศึกษาในสถานศึกษาที่มีลักษณะพิเศษบางประการที่อยู่ในการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน ได้แก่

- สถานศึกษาที่เน้นการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศเฉพาะด้านและมุ่งให้บริการในเขตพื้นที่ที่กว้างขวางกว่าเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในเชิงทดลอง วิจัยและพัฒนา

- สถานศึกษาที่จัดการศึกษาเพื่อผู้พิการและด้อยโอกาส
- สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่างสำหรับการจัดการศึกษาในระดับภาค ในระดับจังหวัด หรือในระดับเขตพื้นที่การศึกษา
- สถานศึกษาที่มีลักษณะเป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่หรือขนาดใหญ่พิเศษที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 2,000 คนขึ้นไป ซึ่งมีภาระในแง่ปริมาณงาน การบริหารบุคคลและมีความซับซ้อนในการบริหารงานสูง
- สถานศึกษาที่ยังไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินมาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาหรือสถานศึกษาที่ยังขาดความพร้อมทั้งในเชิงบุคลากรและระบบบริหารซึ่งจะต้องมีการพัฒนามาตรฐานและความพร้อมก่อน เช่น สถานศึกษาในถิ่นทุรกันดารที่ห่างไกล หรือสถานศึกษาที่อยู่ในความดูแลของตำรวจตระเวนชายแดนบางแห่งที่ยังขาดความพร้อม
- สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นให้มีลักษณะเป็นหน่วยงานกระจายอำนาจในรูปแบบอื่นอยู่แล้ว ได้แก่ สถานศึกษาที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

ระยะเวลาถ่ายโอน

ระยะที่ 1 คือในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2545-2548 ให้เริ่มทำงานถ่ายโอนการจัดการศึกษาในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปฐมวัยให้แก่เทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่มีความพร้อมที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่ในพื้นที่ นอกจากนั้น ในระหว่างระยะเวลาดังกล่าวกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมก็จะต้องส่งเสริมให้มีการประสานความร่วมมือระหว่างเขตพื้นที่การศึกษากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพัฒนาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษา

ระยะที่ 2 คือในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2549-2554 ให้ถ่ายโอนการจัดการศึกษาในระดับขั้นพื้นฐานที่อยู่ในกลุ่มภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนและไม่ใช่การจัดการศึกษาในลักษณะที่รัฐจะต้องดำเนินการเองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สถานศึกษาตั้งอยู่ในเขตที่มีความพร้อมตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมกำหนดในกฎกระทรวง เรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ออกตามความในมาตรา 42 แห่ง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ทั้งนี้ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะรับโอนสถานศึกษา หรือคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วแต่กรณี แจ้งไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีสถานศึกษาที่จะโอนสังกัดอยู่ เพื่อให้มีการประสานงานและการกำหนดสถานศึกษาที่จะมีการถ่ายโอน และจัดเตรียมแผนการถ่ายโอนร่วมกันเป็นการล่วงหน้าโดยมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี ก่อนการถ่ายโอนสถานศึกษานั้นๆ

2. **การจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถกระทำได้ในทุกระดับการศึกษาและสามารถจัดการศึกษาได้ทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบ ทั้งนี้** ภายใต้หลักเกณฑ์ ดังนี้

2.1 ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการจัดการศึกษาในระดับที่จะจัดตั้งสถานศึกษาใหม่อยู่แล้ว ให้จัดตั้งสถานศึกษาขึ้นใหม่ได้เลย โดยแจ้งให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่ทราบก่อนการจัดตั้ง

2.2 ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เคยจัดการศึกษาในระดับนั้นมาก่อน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งสถานศึกษาได้เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง เรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรประกอบส่วนท้องถิ่นที่ออกตามความในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติฯ

3. การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ

3.1 ในระยะแรกที่ยังไม่มีการโอนการจัดการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้จัดให้มีตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อจัดการศึกษา โดยเข้าไปร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาและคณะกรรมการของสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒน-ธรรม

3.2 ในระหว่างการเตรียมความพร้อมเพื่อรับการถ่ายโอนสถานศึกษา คณะกรรมการการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมจะทำหน้าที่สนับสนุน ส่งเสริม และกำหนดให้มีการวางระบบบริหารงานบุคคลที่จะเอื้อต่อการถ่ายโอนภารกิจ และอำนาจหน้าที่ทางการศึกษา ทั้งนี้ โดยการกำหนดในกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับหลักประกันในด้านค่าตอบแทน สวัสดิ-การ ความมั่นคง และโอกาสความก้าวหน้าในวิชาชีพที่ทัดเทียมกับครูและบุคลากรทางการศึกษาของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

3.3 คณะกรรมการการกระจายอำนาจและกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมจะให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตราและปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาให้สอดคล้องกับแนวนโยบายทางการศึกษาที่กำหนดโดยกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

3.4 การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปภายใต้หลักเกณฑ์พื้นฐานที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งใช้บังคับกับทั้งการจัดการศึกษาของกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาของเอกชน ทั้งในด้านความสอดคล้องกับแนวนโยบายการจัดการศึกษาของรัฐ ระบบการรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา ตลอดจนหลักเกณฑ์การได้รับการอุดหนุนอย่างเท่าเทียมกันจากรัฐในการจัดการศึกษา

3.5 ในระยะแรก หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนสถานศึกษายังไม่สามารถกำหนดให้มีการวางระบบบริหารบุคคลสำหรับครูและบุคลากรทางการศึกษาที่สามารถรับประกันความเสมอภาคและความทัดเทียมกับระบบบริหารบุคคลของครูและบุคลากรทางการศึกษาของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมได้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ และคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) จะดำเนินการให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาที่จะถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีสถานะเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างแล้วแต่กรณีในสังกัดกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมต่อไปเช่นเดิม จนกว่าจะมีการกำหนดระบบบริหารงานบุคคลที่มีมาตรฐานทัดเทียมกันดังกล่าวขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนสถานศึกษา

4. การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับภารกิจในการจัดการศึกษา

4.1 เมื่อได้มีการจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นใหม่หรือมีการรับโอนสถานศึกษาแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานศึกษาตั้งอยู่ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่มีเขตติดต่อหรือใกล้เคียงกันที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดบริการทางการศึกษา หรือมีประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับบริการทางการศึกษาร่วมกัน จะต้องจัดให้มีคณะกรรมการที่รับผิดชอบ ดูแล กำกับกิจการทางด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่เกี่ยวข้องในการจัดบริการทางการศึกษาร่วมกันขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อประสาน

นโยบายสนับสนุน ส่งเสริม และกำกับดูแลการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

4.2 ในกรณีที่มีภาระงานทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้น หรือมีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งในหลายระดับการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งอาจร่วมกันจัดตั้งองค์กรร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของสหการขึ้นเพื่อรับผิดชอบดูแลบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นเป็นการเฉพาะได้ และกรณีดังกล่าวนี้องค์กรร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปสหการที่รับผิดชอบบริหารจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะมีขอบเขตความรับผิดชอบในด้านพื้นที่ที่เท่ากับหรือใกล้เคียงกับเขตพื้นที่การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมของกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมให้มากที่สุดเพื่อให้เกิดการประสานงาน และความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพระหว่างการจัดการศึกษาของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.3 ในกรณีที่มีการจัดตั้งองค์กรร่วมเพื่อบริหารจัดการการศึกษาในรูปสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นตามข้อ 4.2 หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เข้าร่วมในสหการดังกล่าวด้วย องค์กรร่วมในรูปสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวอาจกำหนดให้มีเขตบริหารจัดการที่ครอบคลุมทั้งเขตจังหวัดก็ได้ แต่จะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการภายในขององค์กรร่วมในรูปสหการดังกล่าวขึ้น โดยให้สัมพันธ์กับจำนวนเขตพื้นที่การศึกษาของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมที่มีอยู่ในเขตจังหวัดเพื่อให้มีการประสานสนับสนุนการบริหารจัดการการศึกษาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ

4.4 ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นใหม่ ทั้งในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยจัดการศึกษาในระดับนั้นมาก่อนแล้ว และทั้งกรณีที่ยังไม่เคยจัดการศึกษาในระดับนั้นมาก่อน ทั้งสำหรับการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของเอกชน โดยจะต้องรับฟังความคิดเห็นของเอกชนที่จัดการศึกษาอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นและประชาชนเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นใหม่ด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ข้อ 1 บทนิยามศัพท์

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

"การขยายการจัดการศึกษา" หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาอยู่แล้ว มีความประสงค์ที่จะขยายการศึกษาในลักษณะประเภท หรือระดับนั้นๆ ที่ต่างไปจากเดิมหรือขยายระดับการศึกษาให้สูงขึ้น

ข้อ 2 หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเป็น 3 กรณี ดังนี้

(1) กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดตั้งสถานศึกษาใหม่

(2) กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขยายการจัดการศึกษาในระดับที่เคยจัดอยู่เดิม

(3) กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขอรับโอนการจัดการศึกษาจากกระทรวง

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษา ลักษณะประเภท หรือระดับนั้นๆ อยู่แล้ว สามารถจัดตั้งสถานศึกษาเพิ่มเติมได้ตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ต้องประเมินความพร้อมและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ทั้งนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบในเรื่องดังกล่าวจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ก่อน

ข้อ 3 กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นใหม่โดยที่ยังไม่เคยจัดการศึกษาในลักษณะ ประเภท หรือระดับนั้นมาก่อน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามหลักเกณฑ์ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในด้านการจัดการศึกษา ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ทางการบริหารการศึกษาเป็นกรรมการไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องมีแผนงานในการจัดตั้งสถานศึกษา ซึ่งประกอบไปด้วยงานด้านการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สนับสนุนการจัดการศึกษาแผนงาน ด้านการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลที่สอดคล้องกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของรัฐ แผนงานด้านการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพการพัฒนามาตรฐานและคุณภาพการศึกษา และการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษาที่ชัดเจน

(3) ภายในท้องถิ่นนั้นจะต้องมีจำนวนผู้ต้องการเข้ารับการศึกษาเพียงพอและคุ้มค่าสำหรับการจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นใหม่

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงทำเลที่ตั้งที่เหมาะสมของสถานศึกษาประกอบด้วย

ข้อ 4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการขยายการศึกษาในระดับที่เคยจัดอยู่เดิม ให้นำหลักเกณฑ์ตามข้อ 3 มาใช้บังคับโดยอนุโลมและให้นำผลของการจัดการศึกษาที่สะท้อนถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เคยดำเนินการอยู่มาพิจารณาประกอบการขยายการศึกษาด้วย

ข้อ 5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะขอรับโอนการจัดการศึกษาโดยขอรับโอนสถานศึกษาจากกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมตามข้อ 3 มาใช้บังคับโดยอนุโลม และต้องมีการกำหนดระยะเวลาสำหรับเตรียมการในการถ่ายโอนงบประมาณและบุคลากรของสถานศึกษาที่จะรับโอนและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการล่วงหน้าโดยมีระยะเวลาอย่างน้อยสองปีก่อนการถ่ายโอนสถานศึกษา

ข้อ 6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดประสงค์จะจัดการศึกษาโดยจะจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นใหม่ โดยที่ยังไม่เคยจัดการศึกษาในลักษณะ ประเภท และระดับนั้นมาก่อน เมื่อได้ดำเนินการและพิจารณาความพร้อมตามหลักเกณฑ์ข้อ 3 ข้อ 4 และข้อ 5 ครบถ้วนแล้ว ให้แจ้งให้คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาที่สถานศึกษาจะตั้งขึ้นในเขตทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหนึ่งปีการศึกษา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาอยู่แล้ว ประสงค์จะตั้งสถานศึกษาใหม่เพื่อขยายจัดการศึกษาในลักษณะ ประเภท หรือระดับการศึกษาเดิมให้แจ้งความจำนงดังกล่าวไปยังคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา

และวัฒนธรรมที่สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือขยายการจัดการศึกษาตั้งอยู่ในเขตทราบล่วงหน้า ไม่น้อยกว่าหนึ่งปีการศึกษา

ข้อ 7ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะรับโอนการจัดการศึกษาโดยขอรับโอนสถานศึกษาจากกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ให้คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้ประเมินความพร้อมในการรับโอนสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ต่อไปนี้

- สถานศึกษาที่จะมีการถ่ายโอนเป็นสถานศึกษาที่ได้กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- จะต้องมีการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ 3 โดยครบถ้วน
- ให้จัดตั้งคณะทำงานประเมินความพร้อมในการถ่ายโอนประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนเอกชน บุคคลและองค์กรอื่นที่จัดการศึกษา ผู้แทนชุมชน ผู้แทนภาครัฐ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ที่มิใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอน) โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษาเป็นประธานคณะทำงาน และผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาที่เกี่ยวข้อง เป็นคณะทำงานและเลขานุการ
- คณะทำงานประเมินความพร้อมในการถ่ายโอนจะเป็นผู้พิจารณาว่า ได้มีการดำเนินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับโอนการจัดการศึกษาโดยครบถ้วนหรือไม่ และแจ้งผลการประเมินความพร้อมในเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาทราบ
- คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาจะเป็นผู้ประกาศให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินให้เป็นผู้รับโอนสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในเขต

ข้อ 8 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินความพร้อมตามประกาศในข้อ 7 แล้วมีสิทธิรับโอนสถานศึกษาตามที่คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาประกาศกำหนดได้

การกระจายอำนาจด้านการจัดการบริการสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความเคลื่อนไหว แนวทางและรูปแบบการกระจายอำนาจด้านการจัดบริการสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีความแตกต่างกัน ดังนี้

1) คณะอนุกรรมการจัดทำแผนกระจายอำนาจฯ ได้กำหนดรูปแบบการกระจายอำนาจด้านการจัดบริการสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1.1) ให้โรงพยาบาลศูนย์และโรงพยาบาลทั่วไป ขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

1.2) โรงพยาบาลชุมชนขึ้นกับเทศบาล

1.3) สถานีอนามัยขึ้นกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

2) กระทรวงสาธารณสุขกำหนดรูปแบบการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะเป็นพวงสถานบริการหรือเครือข่าย โดยให้สถานพยาบาลทุกระดับคือ โรงพยาบาลศูนย์ โรงพยาบาลทั่วไป โรงพยาบาลชุมชน และสถานีอนามัย เป็นพวงหรือเครือข่ายบริการเดียวกัน อยู่ภายใต้การบริหารงานของคณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.) ซึ่งขณะนี้กำลังดำเนินการให้ กสพ. เป็นนิติบุคคล โดยหลังจากที่ตั้งสำนักงานสนับสนุนและพัฒนาการกระจายอำนาจด้านสุขภาพแล้ว วันที่ 1 มกราคม 2544 นี้ จะเริ่มทดลองรูปแบบการ

กระจายอำนาจแบบเป็นเครือข่ายบริการใน 12 จังหวัด ในแต่ละเขต ได้แก่ เขต 1 จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เขต 2 จังหวัดสระบุรี เขต 3 จังหวัดชลบุรี เขต 4จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เขต 5 จังหวัดมหาสารคาม เขต 6 จังหวัดขอนแก่น เขต 7 จังหวัดอำนาจเจริญ เขต 8 จังหวัดนครสวรรค์ เขต 9 จังหวัดพิจิตร เขต 10 จังหวัดพะเยา เขต 11 จังหวัดภูเก็ต เขต 12 จังหวัดปัตตานี โดยทั้ง 12 จังหวัดนี้ที่ถูกเลือกนำร่องก่อน เพราะเป็นจังหวัดที่ผู้นำในส่วนของกระทรวงสาธารณสุข หรือนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดนั้น มีความสมัครใจและความพร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลง ประกอบกับประชาคมองค์กรท้องถิ่นในจังหวัดนั้นมีความเข้มแข็ง มีส่วนร่วมภาคประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งรูปแบบในแต่ละจังหวัดแต่ละพื้นที่จะไม่เหมือนกัน บางแห่งโรงพยาบาลศูนย์อาจจะเป็นผู้นำ มีโรงพยาบาลชุมชน สถานีอนามัยเป็นเครือข่าย บางแห่งที่โรงพยาบาลทั่วไปมีศักยภาพก็จะเป็นผู้นำกับโรงพยาบาลชุมชน สถานีอนามัยเข้าร่วมเป็นเครือข่ายกัน หรือบางแห่งที่โรงพยาบาลชุมชน มีศักยภาพเข้มแข็ง โรงพยาบาลชุมชนนั้นจะเป็นผู้นำ และมีสถานีอนามัยเป็นเครือข่ายบริหารงานภายใต้นโยบายของ กสพ. ทั้งนี้ รูปแบบการกระจายอำนาจในลักษณะเครือข่ายบริการได้รับความเห็นชอบจากคณะอนุกรรมการร่างแผนกระจายอำนาจฯ แล้ว แต่ยังไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกระจายอำนาจชุดใหญ่รวมทั้งคณะรัฐมนตรีด้วย

สำนักงานสนับสนุนและพัฒนาการกระจายอำนาจด้านสุขภาพได้กำหนดแผนปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเบื้องต้น โดยหลักการนั้นจะเน้น

1) ถ่ายโอนกิจกรรมพัฒนาสุขภาพอนามัยในพื้นที่ทุกกิจกรรมให้แก่ กสพ. และให้ กสพ. พิจารณาว่าองค์กรท้องถิ่นจะมีขอบเขตความรับผิดชอบในการดำเนินการในระดับใด

2) ปรับระบบงบประมาณให้ยืดหยุ่นสอดคล้องกับสถานการณ์ใหม่ รวมทั้งการปรับปรุงระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่เนื่องจากในปีงบประมาณ 2544 สำนักงบประมาณได้โอนเงินงบประมาณให้ท้องถิ่นแล้วในแผนงานสำคัญๆ โดยกระทรวงสาธารณสุข จะต้องประสานงานกับสำนักงบประมาณใหม่ เพื่อที่จะนำงบประมาณบางส่วนลงในพื้นที่ เพื่อดำเนินการเรื่องสุขภาพด้วย และในอนาคตงบประมาณที่ กสพ. จะได้รับ เป็นแบบเหมาร่วมบริหารจัดการกันเองในพื้นที่

3) กระทรวงสาธารณสุขจะเป็นผู้ตรวจสอบติดตามการดำเนินงานของ กสพ. ผ่านทางสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด

สำหรับการบริหารจัดการนั้น กสพ. จะเป็นผู้บริหารเครือข่ายสถานบริการทั้งหมด รวมทั้งเรื่องบุคลากร เช่น ดูแลการแต่งตั้งโยกย้ายผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ หัวหน้าสถานีอนามัยในภาพรวมของทั้งเขตพื้นที่ การถ่ายโอนคน โดยหลักการจะต้องมีระบบผลประโยชน์ เช่น เงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการต่างๆ ไม่น้อยกว่าเดิม และพื้นที่อาจกำหนดระบบตอบแทนอื่นๆ เพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่

ความเคลื่อนไหวในการปรับปรุงระบบการเลือกผู้บริหารท้องถิ่น

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่11) พ.ศ. 2543 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่13 พฤษภาคม 2543 มีหลักการสำคัญคือ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทั้งเทศบาล และการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงเจตนารมณ์ที่จะเลือกผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยตรง

หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล กฎหมายองค์ประกอบด้านความหนาแน่นของประชากร ในกรณีของเทศบาลเมืองและเทศบาลนครไว้คงเดิม การยกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยหลักเกณฑ์ใหม่ที่กำหนดสำหรับเทศบาลนครและเทศบาลเมือง มีดังนี้

เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอเพียงแก่การปฏิบัติหน้าที่

เทศบาลนคร ได้แก่ ชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอเพียง

องค์การเทศบาล ประกอบด้วยสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีแล้วแต่กรณี เทศบาลใดจะมีการบริหารงานในรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาล ดังนี้

- ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกเทศบาล (ส.ท.) จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการเลือกตั้งก่อนครบวาระของสภาเทศบาลไม่น้อยกว่า 360 วัน เพื่อจัดให้ลงประชามติว่าในเทศบาลนั้นจะเลือกใช้รูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี
- ผลการลงประชามติให้นำมาใช้ในการเลือกตั้งทั่วไปในคราวถัดไป แล้วใช้ไปจนกว่าจะมีการออกเสียงประชามติเปลี่ยนแปลงรูปแบบบริหารเทศบาลเป็นอย่างอื่น

สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยมีจำนวน ส.ท. ดังนี้ เทศบาลตำบล ส.ท. 12 คน เทศบาลเมือง 18 คน และเทศบาลนคร 24 คน มีวาระ 4 ปี

คณะเทศมนตรี (กรณีลงประชามติให้ใช้รูปแบบคณะเทศมนตรี) ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี 1 คน และมีจำนวนเทศมนตรีดังนี้ เทศบาลตำบล ไม่เกิน 2 คน เทศบาลเมืองไม่เกิน 3 คน และเทศบาลนคร ไม่เกิน4 คน

นายกเทศมนตรี (กรณีลงประชามติให้ใช้รูปแบบนายกเทศมนตรี) ให้เทศบาลประกอบด้วยนายกเทศมนตรี 1 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระ 4 ปี และนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่ ส.ท. เพื่อช่วยเหลือบริหารราชการของเทศบาล ดังนี้ เทศบาลตำบลไม่เกิน 2 คน เทศบาลเมือง ไม่เกิน 3 คน และเทศบาลนคร ไม่เกิน 4 คน

การเสนอร่างเทศบัญญัติ เสนอได้โดยนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล และราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น (ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาตราข้อบัญญัติท้องถิ่นได้)

การกำกับดูแล ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติที่ผ่านสภาเทศบาลแล้วภายใน 15 วัน ก่อนนายกเทศมนตรีจะลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยและสภาเทศบาลยืนยันตามร่างเดิมด้วยคะแนนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างดังกล่าวไปยังนายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับใช้ แล้วแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

การใช้บังคับรูปแบบองค์การเทศบาลใหม่ กฎหมายบัญญัติให้นำหลักการใหม่เกี่ยวกับรูปแบบการบริหารงานเทศบาลไปใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2550 เป็นต้นไป ยกเว้นกรณีดังนี้

- เทศบาลนครและเทศบาลเมือง ให้เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงทันที พร้อมกับเลือกตั้ง ส.ท. เมื่อครบวาระสภาเทศบาลหรือมีการยุบสภาเทศบาล แล้วนำเรื่องการออกเสียงเพื่อลงประชามติเลือกรูปแบบการบริหารเทศบาลของราษฎรมาใช้กับการเลือกตั้งครั้งต่อไป
- การเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองหลังใช้บังคับกฎหมายนี้ ให้เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงทันทีพร้อมกับเลือกตั้ง ส.ท. แล้วนำวิธีออกเสียงลงประชามติเลือกรูปแบบการบริหารเทศบาลมาใช้กับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไปเช่นเดียวกัน

- เทศบาลตำบลที่เหลืออยู่ให้บริหารงานในรูปแบบคณะเทศมนตรีต่อไป จนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไปหลังวันที่ 1 มกราคม 2550 จึงให้นำวิธีออกเสียงลงประชามติเลือกรูปแบบการบริหารงานเทศบาลมาใช้กับการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นนั้น

การเลือกตั้ง ระหว่างไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล มาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรีในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีให้ถือเขตเทศบาลเป็นเขตเลือกตั้ง

การดำเนินงาน

1. เทศบาลเมืองและเทศบาลนครที่ครบวาระหรือยุบสภาเทศบาลให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีตาม พรบ.ฯ โดยในปี 2543 มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชนจำนวน 5 แห่ง ได้แก่

1) เทศบาลเมืองคูคต จ.ปทุมธานี เลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2543
2) เทศบาลเมืองชุมพร จ.ชุมพร เลือกตั้งเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2543
3) เทศบาลเมืองพะเยา จ.. พะเยา เลือกตั้งเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2543
4) เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ จ.บุรีรัมย์ เลือกตั้งเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2543
5) เทศบาลเมืองท่าข้าม จ.สุราษฎร์ธานี เลือกตั้งเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2544

2. สำหรับในปี 2544 จากการสำรวจของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ไม่มีเทศบาลเมืองหรือสภาเทศบาลจะครบวาระที่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ยกเว้นจะมีกรณีการยุบสภาเทศบาล แต่มีการเปลี่ยนแปลงตามฐานะของเทศบาล ดังนี้

2.1 เทศบาลเมืองที่เข้าหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่จะได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ตาม พ.ร.บ. เทศบาลแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 โดยมีจำนวนประชากรเกิน 50,000 คน มีจำนวน 6 แห่ง

2.2 เทศบาลตำบลที่เข้าหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่จะได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ตามมาตรา 10 แห่ง พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีประชากรเกิน 10,000 คนขึ้นไป จากการตรวจสอบพบว่า ได้มีการก่อสร้างศาลากลางจังหวัดแห่งใหม่เสร็จแล้ว จำนวน 12 แห่ง มีแผนที่จะก่อสร้างจำนวน 17 แห่ง และมีเทศบาลตำบลที่มีประชากรเกิน 10,000 คนขึ้นไป จำนวน 203 แห่ง

การเคลื่อนไหวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การประกาศจัดตั้งสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ได้แก่ นางเปรมฤดี ชมภูนุท จากสมาคมสันติบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย นายอุดรพันธ์ จันทรวิโรจน์ จากสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอภิชาติ สังขชาติ จากสมาพันธ์องค์การบริหารส่วนตำบล นายถิรชัย วุฒิธรรม จากกรุงเทพมหานคร และนายภิญโญ ตั้นวิเศษ จากเมืองพัทยา ได้จัดให้มีการประชุมร่วมกันเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2543 เพื่อหารือเรื่องการจัดตั้งสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้ลงนามในสัตยาบัน (ข้อตกลงดินแดง) เครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ข้อ คือ

1) พวกเราจะร่วมกันจัดตั้งสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย และร่วมผลักดันให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นเข้มแข็ง

2) ทุกองค์กรท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร จะร่วมมือกันสร้างสรรค์ท้องถิ่นไทยด้วยศักดิ์ศรีและความเท่าเทียมกันตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

3) พวกเราพร้อมจะร่วมกันให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

การปรับบทบาทของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.)

เนื่องจากมีการยกฐานะจากสุขาภิบาลจำนวน 980 แห่ง เป็นเทศบาลตำบล ทำให้สมาชิกของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ที่มีอยู่เดิม 149 แห่ง เพิ่มขึ้นเป็น 1,129 แห่ง และในการประชุมใหญ่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 43 ประจำปี 2543 ระหว่างวันที่ 14-16 มิถุนายน 2543 ณ โรงแรมโซฟิเทล อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น มีความเคลื่อนไหวที่แสดงให้เห็นว่าสมาคมสันติบาตเทศบาลต้องการมีความเป็นอิสระในการทำงานมากขึ้น โดยว่าที่ ร.ต.ต.เสรี นวลเพ็ง ซึ่งได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกสมาคม ส.ท.ท. คนใหม่ กล่าวว่า ส.ท.ท. ต้องไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมการปกครอง และจากการที่ ส.ท.ท. มีสมาชิกเพิ่มขึ้น เป็น 1,129 แห่ง เชื่อว่าต่อไปจะเข้มแข็งขึ้น ดังนั้น สิ่งที่ต้องทำต่อไป คือ การรวมตัวกันเพื่อร่วมกันพัฒนาท้องถิ่นแต่ละแห่งให้เจริญก้าวหน้าไปพร้อมๆ กัน โดยมีแผนงานที่สำคัญ คือ เตรียมจัดตั้งสำนักงาน จ้างเลขาธิการ และให้มีสำนักงาน ส.ท.ท. ระดับภูมิภาค และชมรมเทศบาลในจังหวัด

ความเคลื่อนไหวของภาคเอกชนที่มีต่อกระบวนการกระจายอำนาจ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 284 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องมีอิสระในด้านการเงิน การคลัง และรัฐบาลดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ เพื่อกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น รวมทั้งกฎหมายที่ให้อำนาจท้องถิ่นมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเพิ่มมากขึ้น ดังนี้

1) การปรับปรุงพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม จากแหล่งรายได้ต่างๆ ในท้องถิ่น นับตั้งแต่ปลายปี 2541 เป็นต้นมา โดยกระทรวงมหาดไทยได้ใช้อำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ออกกฎกระทรวง กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้เข้าพักโรงแรม (กฎกระทรวงฉบับที่ 4/2541) โดยให้เรียกเก็บในอัตราไม่เกินร้อยละ 3 ของค่าเช่าห้องพัก ทั้งนี้ ให้บุคคลผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมเรียกเก็บค่าธรรมเนียมไว้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกครั้งที่มีการเรียกเก็บค่าเช่าห้องพัก และนำส่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในวันที่ 10 ของเดือนถัดไป

2) คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2541 เห็นชอบแนวทางปฏิบัติการจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบโดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกน้ำมันเบนซิน และน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกัน ลิตรละ 4.54 สตางค์ และสถานค้าปลีกยาสูบมวนละ 4.54 สตางค์ โดยให้กรมสรรพสามิตจัดเก็บแทน และให้ผู้จัดเก็บมีการประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจกับประชาชนอย่างกว้างขวาง ก่อนที่จะมีการดำเนินการจัดเก็บภาษี

นโยบายและมาตรการดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดผลกระทบกับผู้ประกอบการค้าน้ำมัน ยาสูบ และผู้ประกอบการโรงแรมในต่างจังหวัดเป็นอย่างมาก จึงได้ร้องเรียนปัญหาและผลกระทบให้หอการค้าไทยเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากผู้ประกอบการ เห็นว่า การเก็บภาษีเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการเก็บภาษีซ้ำซ้อน เนื่องจากเป็น

การเก็บภาษีเพิ่มโดยไม่มีการเพิ่มบริการใหม่จากรัฐ เป็นการสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้เสียภาษีในภูมิภาค เนื่องจากไม่มีการจัดเก็บภาษีชนิดเดียวกันที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ประกอบการและท้องถิ่นเองก็อาจจะไม่สามารถเก็บภาษีได้ตามเป้าหมาย นอกจากนั้น ยังเห็นว่าการเก็บภาษีดังกล่าวไม่สอดคล้องกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ได้ออกมาตรการลดภาษี เพื่อเพิ่มกำลังซื้อให้แก่ประชาชนในการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ แต่การจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อ.บ.จ.) เป็นการดูดกำลังซื้อของประชาชนกลับไปสู่ภาครัฐ ซึ่งสวนทางกับนโยบายในภาพรวม ผู้ประกอบการเห็นว่าการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นควรจะหมายถึงการถ่ายโอนภารกิจของราชการในส่วนกลางและภูมิภาคไปให้ส่วนท้องถิ่น ซึ่งควรโอนไปให้พร้อมกับการจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนของภารกิจที่ท้องถิ่นต้องรับภาระเพิ่มสูงขึ้น เพื่อมิให้ประชาชนในต่างจังหวัดต้องเสียภาษี หรือรับภาระเพิ่มมากขึ้น หากไม่มีบริการจากรัฐเพิ่มมากขึ้น

การแก้ไขปัญหาทั้งปัญหาในระยะสั้นและระยะยาวในการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนและผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากผลทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน โดยในระยะเร่งด่วน โดยขอให้รัฐบาลมีนโยบายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ยังไม่ออกข้อบัญญัติให้ชะลอไว้ก่อน และสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ออกข้อบัญญัติแล้ว ขอให้เลื่อนระยะเวลาบังคับออกไปอีก 2 ปี และในกรณีที่มีความจำเป็นในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวขอให้ อบจ. และจังหวัดมีการหารือกับผู้ประกอบการและประชาชนก่อน ในระยะยาว ขอให้รัฐบาลได้นำปัญหาและข้อขัดข้องในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมขององค์การบริหารระหว่าง อบจ. และผู้ประกอบการภาคเอกชนในระดับจังหวัดเพื่อหาทางออกที่เป็นที่ยอมรับได้ของทุกฝ่าย และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดและท้องถิ่น

กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการแก้ปัญหาดังกล่าว ดำเนินการประสานงานกับจังหวัดภาคเอกชนและองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจในมาตรการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม จากเหตุผลของความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายของท้องถิ่นและความจำเป็นในการจัดหารายได้เพื่อนำมาใช้ในการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้กลไกการประสานงานของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจระดับจังหวัด (กรอ. จังหวัด) ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงเป็นประเด็นที่จะต้องมีการศึกษา ทบทวนนโยบายการกระจายอำนาจ รวมทั้งระบบการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างผู้เสียภาษีและผู้จัดเก็บภาษี เพื่อป้องกันปัญหามิให้เกิดขึ้นในระยะต่อไป ในส่วนของผู้ประกอบการภาคธุรกิจและคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (ก.ก.ร.) ภาคเอกชน 3 สถาบัน ประกอบด้วย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย/หอการค้าไทย สมาคมธนาคารไทย และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้จัดประชุมหารือผู้ที่เกี่ยวข้อง และเห็นชอบตามข้อเสนอของผู้ประกอบการ และได้เสนอให้คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) พิจารณา

กรอ. ได้มีมติในคราวประชุมครั้งที่ 3/2542 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2542 มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ส.ศ.ช.) ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (ก.ก.ร.) จัดสัมมนาเพื่อชี้แจงสร้างความเข้าใจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกภูมิภาคในเรื่องแนวทางการกระจายอำนาจและผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นและประเทศ และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นจากองค์กรท้องถิ่นและภาคเอกชนเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในขั้นปฏิบัติ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดสัมมนาในจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางการค้าการลงทุนและท่องเที่ยวใน 4 ภูมิภาค ได้แก่ ภูเก็ต ขอนแก่น ชลบุรี และเชียงใหม่ โดยได้ชี้แจงให้เห็นว่า ในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความร่วมมือและการสนับสนุนจากภาคเอกชนเป็น

ปัจจัยสำคัญที่จะสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในเรื่องการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนโดยการเสียภาษี/ค่าธรรมเนียมพื้นฐาน เพื่อให้ท้องถิ่นนำรายได้จากภาษีมาจัดบริการสาธารณะและสร้างความเจริญเติบโตให้ท้องถิ่น เอื้อต่อการประกอบธุรกิจและเศรษฐกิจของจังหวัด

กระบวนการสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนที่จะมีการออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง รวมทั้งการเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม กรณีเอกชนร้องเรียนว่ามาจัดเก็บภาษียาสูบ น้ำมันและค่าธรรมเนียมผู้เข้าพักโรงแรมของ อ.บ.จ. เป็นการจัดเก็บภาษีซ้อนนั้น เป็นเรื่องที่ต้องสร้างความเข้าใจร่วมกันว่า การบริหารราชการแผ่นดินมีทั้งส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ภาษีจึงมีทั้งที่จัดเก็บโดยส่วนกลาง เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีที่จัดเก็บโดยท้องถิ่น ซึ่งการจัดเก็บภาษีในทำนองนี้ในระดับสากลมีการจัดเก็บเช่นกัน ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า ภาษี อบจ. ที่จัดเก็บแล้วได้นำไปจัดบริการสาธารณะหรือเพิ่มบริการให้ท้องถิ่นชัดเจนหรือไม่ หากมีความชัดเจนว่าการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผู้เข้าพักโรงแรม มีเจตนารมณ์ที่จะนำรายได้มาส่งเสริมการท่องเที่ยวในจังหวัด ประเด็นปัญหาที่ขัดข้องต่อกรณีการจัดเก็บภาษี อบจ. ก็น่าที่จะหมดไป โดยหลักการการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินที่เคลื่อนที่ไม่ได้ เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นต้น กำหนดให้ท้องถิ่นพิจารณาจัดเก็บได้ภายใต้กรอบกฎหมายที่ส่วนกลางกำหนดให้ ส่วนทรัพย์สินที่เคลื่อนย้ายได้ เช่น บุหรี่ ควรจัดเก็บในอัตราเดียวกัน ดังนั้น ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นกรณีมีการเคลื่อนที่ย้ายบุหรี่จากรุงเทพฯ ไปสู่จังหวัดใกล้เคียงเนื่องจากกรุงเทพฯ ไม่ได้มีการจัดเก็บภาษีบุหรี่ จึงเป็นประเด็นที่คณะกรรมการชุดต่างๆ ในคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ อยู่ระหว่างการนำไปพิจารณาเพื่อแก้ไขประเด็นปัญหานี้

ผลของการสัมมนาสรุปได้ว่า การดำเนินการใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในเรื่องการจัดเก็บภาษีและการจัดบริการสาธารณะ ต้องคำนึงถึงการก่อให้เกิดประโยชน์และการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยจะต้องให้ประชาชนและผู้ประกอบการได้รับทราบเหตุผลที่ชัดเจนของการจัดเก็บภาษีที่เพิ่มขึ้น และท้องถิ่นจะต้องแสวงหาอัตราภาษีที่เหมาะสมและการนำภาษีไปจัดบริการสาธารณะแก่ผู้เสียภาษีด้วยความเป็นธรรมด้วย และในกรณีการให้ อบจ. มีอำนาจตัดสินใจจัดเก็บภาษีน้ำมัน ยาสูบ และค่าธรรมเนียมผู้เข้าพักโรงแรมเพิ่มเติมนั้น เป็นไปตามหลักการของการกระจายอำนาจที่ต้องการให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ มีอำนาจตัดสินใจจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมตามที่กฎหมายกำหนด และต้องการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้เสียภาษีให้เข้าไปตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น ซึ่งจะสร้างความเข้มแข็งให้แก่การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในที่สุด อย่างไรก็ตาม การให้อำนาจท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมนี้จะมีผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจและการส่งเสริมการลงทุนในท้องถิ่น เนื่องจากต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการสูงขึ้นและมีผลกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนเนื่องจากการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนเสียภาษีเพิ่ม และเพื่อลดผลกระทบดังกล่าว ควรให้ราชการส่วนกลางและภูมิภาคเป็นผู้จัดเก็บภาษีจากต้นทางหรือขยายฐานภาษีแล้วจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การประชุมดังกล่าวได้นำไปสู่การกำหนดนโยบายและมาตรการในเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้นำสรุปผลการประชุมชี้แจงดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) รับทราบเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2543 และนำไปสู่การกำหนดแนวทางและมาตรการในการสนับสนุนกระบวนการกระจายอำนาจและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่สำคัญ ดังต่อไปนี้คือ

- การมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยจัดให้มีคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด โดยให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เพื่อเป็นองค์กรในการประสานการสร้างความเข้าใจร่วมกัน และแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งในทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- การมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับสำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทย จัดทำโครงการเสริมสร้างสมรรถนะและขีดความสามารถของผู้บริหาร ตลอดจนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นและการประสานการวางแผนจัดบริการสาธารณะ การวิเคราะห์แผนงานโครงการและงบประมาณ การบริหารการเงินการคลัง ท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างความเข้าใจในเรื่องบทบาทขององค์กรธุรกิจภาคเอกชนและชุมชนในท้องถิ่นในกระบวนการกระจายอำนาจ
(รายละเอียดผลการสัมมนาปรากฏตามภาคผนวก 2)

ความเคลื่อนไหวของสมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย

คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2543 และกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จัดเริ่มมีการจัดทำแผนปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจ สมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย[6] เสนอความเห็นว่าในการจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ควรที่จะได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้ชัดเจนไว้ในแผนปฏิบัติการดังกล่าว โดยคำนึงถึงสภาพพื้นที่ในส่วนภูมิภาค ซึ่งถึงแม้จะมีการกระจายอำนาจโดยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมพื้นที่ไปหมดแล้วก็ตาม แต่ก็มีอยู่เป็นจำนวนมากที่เป็นพื้นที่ชนบทบางแห่งห่างไกลกันดาร จึงควรที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามหลักการแห่งพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 สมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทยจึงได้ตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อศึกษากฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 รวมทั้งทางปฏิบัติจริงในส่วนภูมิภาค และมีความเห็นว่าภารกิจต่อไปนี้เป็นหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่

1) อำนาจหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางในพื้นที่ทั่วประเทศ ทั้งในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ผู้นำทางสังคม ราชพิธีและรัฐพิธีต่างๆ ตลอดจนการนำนโยบาย มติคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม คงจะต้องมีอยู่ต่อไป

2) บทบาทในฐานะผู้กำกับดูแลท้องถิ่นแทนรัฐบาลกลาง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการตามกฎหมาย กฎระเบียบ เจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง รวมทั้งการตรวจสอบ ติดตามผลงานและการประเมินผลงานของท้องถิ่น และส่งเสริมสนับสนุนการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด

3) บทบาทในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในพื้นที่จังหวัด โดยมีกฎหมายหลายฉบับกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการสั่งการ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติกองอาสารักษาดินแดน พ.ศ.2497 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้น

4) เป็นศูนย์กลางทางวิชาการและข้อมูลระดับจังหวัด โดยการให้ความรู้ การฝึกอบรมสัมมนาข้าราชการในระดับต่างๆ ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

---

[6] เป็นองค์กรเอกชนมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ และรักษาสถานภาพของสถาบันการปกครองในการสร้างประโยชน์ให้แก่ทางราชการและประชาชน ส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเป็นกลางทางการเมือง

5) การเป็นศูนย์กลางส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การจัดทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น

6) การประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าส่วนราชการระดับเขตหรือภาคในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

7) การเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและการบริหารงานในจังหวัด เพื่อความเป็นเอกภาพในการบริหารราชการ

8) การเป็นผู้รับเรื่องร้องเรียนการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

สมาคมฯ ยังมีความเห็นเพิ่มเติมว่า ในขณะที่รัฐบาลมีการย้ำเน้นในเรื่องการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและตามกระแสการเรียกร้องประชาธิปไตย โดยมิได้คำนึงให้มากถึงการปฏิบัติด้านการตรวจสอบ การควบคุมคุณภาพ หรือการประเมินผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนถิ่นไม่มีประสิทธิภาพและไม่ส่งผลดีต่อระบบการกระจายอำนาจ

ฉะนั้น ความจำเป็นของการที่จะให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังมีบทบาทสำคัญในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและบทบาทในการกำกับดูแล ตรวจสอบ และประเมินผลงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จึงยังคงต้องมีอยู่ในระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในระยะเปลี่ยนแปลงและรอยต่อการถ่ายโอนอำนาจให้ท้องถิ่น โดยการปรับบทบาทและหน้าที่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

สรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่น หลักการที่สำคัญคือหลักในเรื่องของความเป็นเอกรัฐ และหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและการให้อิสระกับท้องถิ่นในการปกครองตนเอง ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันจึงอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนผ่าน และมีความเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องและเชื่อมโยงกับประเด็นอื่นอย่างกว้างขวาง ความเคลื่อนไหวที่สำคัญคือ การบัญญัติและปรับปรุงกฎหมายที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดภายใน 2 ปี ปัจจุบันรัฐบาลได้ดำเนินการไปแล้ว จำนวน 12 ฉบับ รวมทั้งการบัญญัติและปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น ซึ่งความเคลื่อนไหวดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย ทั้งในด้านรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ทำให้ในปัจจุบันมีเพียง 4 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษ 2 แห่งคือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรที่สภาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่น หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ขณะนี้ได้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงโดยประชาชนในเทศบาลไปแล้วจำนวน 5 แห่ง การเปลี่ยนแปลงด้านอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ จะมีความชัดเจนมากขึ้นในเรื่องของอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ขณะนี้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544 ได้กำหนดให้กระจายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษา

ความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านศิลป วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

ประเด็นปัญหาในด้านการจัดระบบบริการสาธารณะของท้องถิ่นในขณะนี้ คือ การแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมในการจัดบริการสาธารณะบางประเภทที่มีความจำเป็นต้องมีมาตรฐานในการจัดบริการ หรือต้องใช้เทคนิควิชาการความชำนาญเฉพาะ เช่น การจัดบริการด้านการศึกษา และการจัดบริการด้านสาธารณสุข เป็นต้น รวมถึงการบริหารบุคลากรที่รับผิดชอบภารกิจดังกล่าวในปัจจุบันที่สังกัดอยู่ในราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคด้วย การเปลี่ยนแปลงด้านรายได้ของท้องถิ่น โดยการกำหนดสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมและสอดคล้องกับภาระหน้าที่ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544 ได้กำหนดเป้าหมายการจัดสรรรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ภายในปี 2544 และคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปี 2549 การเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงานบุคคล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีองค์กรเพื่อการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระ ใน 3 ระดับ คือ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยบทเฉพาะกาล ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการดังกล่าวและสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ภายใน 1 ปี นับตั้งแต่วันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 ขณะนี้ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแล้ว โดยมีนายอาษา เมฆสวรรค์ เป็นประธาน และจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ภายในกระทรวงมหาดไทย

การเปลี่ยนแปลงด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นใน 2 ทาง คือ การเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การเปลี่ยนแปลงด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น ในลักษณะของการกำกับดูแล แต่เท่าที่จำเป็นและตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักของความเป็นเอกรัฐ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ นอกจากการบัญญัติกฎหมายและปรับปรุงกฎหมายต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังได้ดำเนินการเพื่อพัฒนาระบบการบริหารจัดการของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ โดยการปรับปรุงแนวปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัว และแนวทางในการกำกับดูแล รวมทั้งการกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้การบริหารงานของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้

นอกจากความเคลื่อนไหวของภาครัฐในกระบวนการกระจายอำนาจและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นแล้ว ยังมีความเคลื่อนไหวของภาคส่วนอื่น ที่ถือเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ของการกระจายอำนาจและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น ได้แก่ ความเคลื่อนไหวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี โดยการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างกัน เช่น การจัดตั้งชมรมผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสมาคมพนักงานส่วนตำบลแห่งประเทศไทย สมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย รวมทั้งการรวมตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 รูปแบบ เพื่อก่อตั้งสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย ความเคลื่อนไหวของผู้ประกอบการเอกชน ซึ่งได้รับผลกระทบจากนโยบายกระจายอำนาจ โดยเฉพาะ

ประเด็นการจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดให้มีการประชุมชี้แจงทำความเข้าใจ และรับฟังความคิดเห็นร่วมกันระหว่างภาคธุรกิจเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั่วประเทศไปแล้ว ความเคลื่อนไหวของสมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย ที่เห็นว่า ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังมีบทบาทสำคัญในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและบทบาทในการกำกับดูแล ตรวจสอบ และประเมินผลงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จึงยังต้องมีราชการส่วนภูมิภาคอยู่ในระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยต่อไป โดยการปรับบทบาทและหน้าที่ให้เข้มแข็ง และเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

บทที่ 7

การสนับสนุนของภาครัฐในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น

ความนำ

ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากการดำเนินการในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งในการบัญญัติกฎหมายใหม่ การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว ส่วนราชการต่างๆ ทั้งในส่วนกลาง และภูมิภาค จะต้องปรับบทบาทมาเป็นผู้สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่นไปตามแนวทางที่กฎหมายกำหนด คณะผู้วิจัยจึงได้รวบรวมแผนงาน/โครงการ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาการบริหารจัดการท้องถิ่นของส่วนราชการต่างๆ ทั้งในระดับนโยบายและการบริหารจัดการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การพัฒนาประสิทธิภาพของระบบการเงิน การคลัง ระบบบริหารงานบุคคล พัฒนาขีดความสามารถเพื่อรองรับภารกิจที่รับการถ่ายโอน ฯลฯ และตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่ได้มีการพัฒนาระบบบริหารที่ดี

แผนงาน/โครงการเพื่อสนับสนุนการพัฒนาการบริหารจัดการท้องถิ่น

1) โครงการเพื่อพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น การกำกับดูแลในภาพรวม เพื่อนำไปสู่ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี

1.1) โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

กรมการปกครองร่วมกับสำนักงาน ก.พ. ได้รับความช่วยเหลือจากโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) เพื่อดำเนินโครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (Promoting Sound Governance Through Decentralization) มีระยะเวลาดำเนินโครงการ ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2541-30 กันยายน 2543 มีกรมวิเทศสหการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแล ส่วนราชการที่เข้าร่วมโครงการ ประกอบด้วย ส่วนราชการที่มีหน่วยงานในส่วนภูมิภาค และเกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยินดีเข้าร่วมโครงการต้นแบบ ในระยะแรกได้พิจารณาคัดเลือกภารกิจ 27 ภารกิจจากกรมต่างๆ 10 กรม จาก 3 กระทรวง คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงสาธารณสุข ได้แก่ กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมโยธาธิการ กรมการผังเมือง กรมป่าไม้ กรมปศุสัตว์ กรมประมง กรมส่งเสริมการเกษตร และสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข โดยทดลองถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวไปสู่ท้องถิ่นในจังหวัดและท้องถิ่นทดลอง 3 จังหวัดคือ นครราชสีมา ราชบุรีและมหาสารคาม เริ่มการทดลองตั้งแต่เดือนตุลาคม 2542 ถึงเดือนสิงหาคม 2543 สาระสำคัญของโครงการประกอบด้วย

วัตถุประสงค์ของโครงการ

1) กำหนดบทบาท หน้าที่ โครงสร้าง กำลังคนและระบบการเงิน การคลัง สำหรับหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

2) กำหนดโครงสร้างและระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ถ่ายโอนและสร้างความพร้อมให้แก่ท้องถิ่น ตลอดจนการส่งเสริมให้มีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตามรูปแบบใหม่ ที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาต่างๆ

4) การทดลองการดำเนินการตามรูปแบบใหม่ในพื้นที่ต้นแบบ

5) การเตรียมการเพื่อขยายผลการดำเนินงานไปยังพื้นที่ต่างๆ

โครงสร้างองค์กรในการบริหารโครงการ ฯ

ใช้รูปแบบคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และคณะทำงานด้านต่างๆ ดังนี้

1) นายไพโรจน์ สุจินดา ประธานกรรมการ
(รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)
2) นายธงชัย ลำดับวงค์ กรรมการ
3) นายปรัชญา เวสารัชช์ กรรมการ
4) นายสีมา สีมานันท์ กรรมการ
5) นายชูพงศ์ เศวตจินดา กรรมการ
6) ผู้แทน UNDP กรรมการ
7) นายชาญวิทย์ ไกรฤกษ์ กรรมการและเลขานุการ

คณะทำงานด้านต่าง ๆ

1) คณะทำงานด้านระบบและโครงสร้างการบริหารงานของท้องถิ่น
นายอำนวย ปติเส เป็นประธานคณะทำงาน
2) คณะทำงานด้านระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น
นายสีมา สีมานนท์ เป็นประธานคณะทำงาน
3) คณะทำงานด้านยกร่างกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง
นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานคณะทำงาน
4) คณะทำงานกำกับการปฏิบัติงานโครงการ
นายสีมา สีมานนท์ เป็นประธานคณะทำงาน
5) คณะทำงานประสานงานและประชาสัมพันธ์
นายชาญวิทย์ ไกรฤกษ์ เป็นประธานคณะทำงาน

ทั้งนี้ นายสีมา สีมานนท์ รองเลขาธิการ ก.พ. ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้อำนวยการโครงการ
นายประยูร พรหมพันธุ์ (อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด) ปฏิบัติหน้าที่ผู้จัดการโครงการ และ
ศ.ดร.ปรัชญา เวสารัชช์ ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่ปรึกษาอาวุโสประจำโครงการ

ขั้นตอนและวิธีการดำเนินโครงการ ประกอบด้วย 6 ขั้นตอน คือ

1) รวบรวมและประมวลองค์ความรู้จากเอกสารทางวิชาการ ผลงานวิจัยและผลการศึกษาด้านการปกครองท้องถิ่น โดยการประสานงานกับส่วนราชการ สถาบันการศึกษา นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ

2) ศึกษาดูงานด้านการปกครองท้องถิ่นทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ อาทิ ฟิลลิปินส์ ญี่ปุ่น เป็นต้น เพื่อรับทราบข้อเท็จจริงในภาคปฏิบัติจากพื้นที่ ตลอดจนศึกษาบทเรียนกระบวนการ และขั้นตอนการกระจายอำนาจของต่างประเทศ

3) จัดประชุมสัมมนาทางวิขาการเพื่อระดมสมองและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากข้าราชการ พนักงานท้องถิ่น นักวิชาการ นักการเมืองท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ ฯลฯ สำหรับเป็นข้อมูลประกอบการศึกษากำหนดตัวแบบ (Model) การกระจายอำนาจที่จะนำไปใช้ในพื้นที่ต้นแบบ

4) จ้างผู้เชี่ยวชาญด้านระบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น ด้านการเงิน การคลัง การบริหารงานบุคคลและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อทำการกำหนดตัวแบบดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยินดีเข้าร่วมโครงการ ในขั้นตอนการสร้างตัวแบบ การทดลองและการติดตามประเมินผลและขยายผล โดยแต่งตั้งคณะทำงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5) นำตัวแบบข้างต้นไปดำเนินโครงการทดลองในพื้นที่ต้นแบบและจัดทำรายงานการประเมินผลโครงการอย่างใกล้ชิด ตลอดจนนำเสนอคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายท้องถิ่นและคณะรัฐมนตรีในการขอยกเว้นการปฏิบัติในบางกรณีเป็นพิเศษ เพื่อให้การทดลองสามารถดำเนินการได้

6) การแก้ไขปรับปรุงระเบียบ กฎหมายต่างๆ ให้สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการขยายผลในลำดับต่อไป

เป้าหมายผลงานที่คาดว่าจะได้รับ

1) ภาพรวมการปกครองท้องถิ่นไทย ประวัติความเป็นมา วิวัฒนาการ และปรัชญาแนวคิดพื้นฐานระบบการปกครองท้องถิ่น ภายใต้บริบทของสังคมไทยและแนวคิดวิธีการปกครองที่ดี

2) การกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลาง ซึ่งมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นหนักองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ที่เข้าร่วมโครงการ

3) การกำหนดโครงสร้างและเงื่อนไขความต้องการกำลังคน สำหรับหน่วยงานที่เข้าร่วมโครงการทั้งที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นและส่วนราชการต่างๆ

4) การทดลองใช้โครงสร้าง ระบบงาน การจัดองค์กร ระบบบริหารงานบุคคล ระบบการเงินการคลัง และระบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ตามตัวแบบที่กำหนดขึ้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการ

ในระยะแรกได้พิจารณาคัดเลือกภารกิจที่จะทดลองถ่ายโอนไปสู่ท้องถิ่นในจังหวัดและท้องถิ่นทดลอง 3 จังหวัดคือ **นครราชสีมา ราชบุรีและมหาสารคาม** โดยเริ่มการทดลองตั้งแต่เดือนตุลาคม 2542 ถึงเดือนสิงหาคม 2543

สรุปรายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการฯ จำแนกรายจังหวัดได้ ดังนี้

จังหวัดราชบุรี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดราชบุรี

2) เทศบาลเมืองโพธาราม	อ. โพธาราม
3) เทศบาลตำบลชัฏป่าหวาย	อ. สวนผึ้ง
4) องค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุง	อ. บ้านโป่ง
5) องค์การบริหารส่วนตำบลคูบัว	อ. เมืองราชบุรี
6) องค์การบริหารส่วนตำบลดอนกรวย	อ. ดำเนินสะดวก
7) องค์การบริหารส่วนตำบลรางบัว	อ. จอมบึง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมทดลอง

1) เทศบาลตำบลห้วยชินสีห์	อ. เมืองราชบุรี
2) เทศบาลตำบลท่าผา	อ. บ้านโป่ง
3) องค์การบริหารส่วนตำบลดอนทราย	อ. ปากท่อ
4) องค์การบริหารส่วนตำบลด่านทับตะโก	อ. จอมบึง
5) องค์การบริหารส่วนตำบลหนองพันจันทร์	กิ่ง อ. บ้านคา

จังหวัดมหาสารคาม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม

2) เทศบาลเมืองมหาสารคาม	อ. เมืองมหาสารคาม
3) เทศบาลตำบลหัวขวาง	อ. โกสุมพิสัย
4) องค์การบริหารส่วนตำบลแก้งแก	อ. โกสุมพิสัย
5) องค์การบริหารส่วนตำบลแวงน่าง	อ. เมืองมหาสารคาม
6) องค์การบริหารส่วนตำบลเกิ้ง	อ. เมืองมหาสารคาม
7) องค์การบริหารส่วนตำบลดอนหว่าน	อ. เมืองมหาสารคาม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมทดลอง

1) องค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ	อ.เมืองมหาสารคาม
2) องค์การบริหารส่วนตำบลแก่งเลิงจาน	อ. เมืองมหาสารคาม

จังหวัดนครราชสีมา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา

1) เทศบาลนครราชสีมา	อ.เมืองนครราชสีมา
2) เทศบาลตำบลด่านเกวียน	อ.โชคชัย
3) องค์การบริหารส่วนตำบลหมูสี	อ. ปากช่อง
4) องค์การบริหารส่วนตำบลโคกกรวด	อ. เมืองนครราชสีมา
5) องค์การบริหารส่วนตำบลโคกสูง	อ.เมืองนครราชสีมา

6) องค์การบริหารส่วนตำบลสูงเนิน	อ. สูงเนิน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมทดลอง

1) เทศบาลตำบลท่าช้าง	อ. เฉลิมพระเกียรติ
2) องค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง	อ. ปากช่อง
3) องค์การบริหารส่วนตำบลมะเกลือใหม่	อ. สูงเนิน
4) องค์การบริหารส่วนตำบลหนองระเวียง	อ.เมืองนครราชสีมา
5) เทศบาลตำบลด่านเกวียน	อ.โชคชัย
6) องค์การบริหารส่วนตำบลหมูสี	อ. ปากช่อง
7) องค์การบริหารส่วนตำบลโคกกรวด	อ. เมืองนครราชสีมา
8) องค์การบริหารส่วนตำบลโคกสูง	อ.เมืองนครราชสีมา
9) องค์การบริหารส่วนตำบลสูงเนิน	อ. สูงเนิน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมทดลอง

1) เทศบาลตำบลท่าช้าง	อ. เฉลิมพระเกียรติ
2) องค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง	อ. ปากช่อง
3) องค์การบริหารส่วนตำบลมะเกลือใหม่	อ. สูงเนิน
4) องค์การบริหารส่วนตำบลหนองระเวียง	อ.เมืองนครราชสีมา
5) องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งอรุณ	อ. โชคชัย
6) องค์การบริหารส่วนตำบลคลองไผ่	อ. สีคิ้ว

หน่วยงานและภารกิจที่ทดลองถ่ายโอน

กระทรวงมหาดไทย

กรมการปกครอง มีภารกิจที่เข้าร่วมการทดลองตามโครงการฯ รวม 6 ภารกิจ แบ่งเป็น ภารกิจเชิงระบบ 5 ภารกิจ และภารกิจถ่ายโอน 1 ภารกิจ ภารกิจเชิงระบบ ได้แก่ ระบบงบประมาณแบบแผนงาน และระบบบัญชี

กรมการผังเมือง มีภารกิจทดลอง 1 ภารกิจ คือ การวางผังเมือง โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบการวางผังเมืองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด คือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด จะรับผิดชอบการวางผังเมืองรวมในลักษณะที่เป็นการประสานความร่วมมือดำเนินการวางผังร่วมกันกับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค
2. เทศบาลนครและเทศบาลเมือง จะรับผิดชอบวางผังพัฒนาเทศบาล
3. องค์การบริหารส่วนตำบล จะรับผิดชอบวางผังองค์การบริหารส่วนตำบล

กรมพัฒนาชุมชน มีภารกิจที่ทดลอง 2 ภารกิจ คือ ให้พัฒนากรร่วมทำงานอย่างใกล้ชิดกับ อบต. และงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (ศพต.)

กรมโยธาธิการ มีภารกิจที่ทดลอง เป็นการสังเกตการณ์และติดตามผลงบประมาณโครงการถ่ายโอนบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี พ.ศ. 2543 ตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงบประมาณกำหนด โดยมิใช่เป็นวิธีการทดลองแต่ประการใด เพราะว่าสำนักงบประมาณประกาศใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับทุกท้องถิ่นที่ได้รับงบฯ

ดังกล่าว ใน 3 กิจกรรม คือ กิจกรรมปรับปรุงสะพานไม้เป็นสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (คสล.) กิจกรรมก่อสร้างถนนคอนกรีตภายในหมู่บ้าน และกิจกรรมก่อสร้างระบบน้ำสะอาด

สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) มีภารกิจที่ทดลอง 2 ลักษณะ คือ

1. ภารกิจการสังเกตการณ์และติดตามผลการบริหารงบประมาณโครงการถ่ายโอนบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2543 ใน 2 กิจกรรม คือ กิจกรรมก่อสร้างถนนในหมู่บ้าน และกิจกรรมขุดสระน้ำ

2. ภารกิจการติดตามผลการบริหารงบประมาณโครงการถ่ายโอนบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2542 ใน 2 กิจกรรม คือ กิจกรรมบูรณะลาดยางและปรับปรุงทาง และกิจกรรมประปา

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กรมประมง มีภารกิจที่ทดลอง 2 ประการคือ การจัดเก็บอากรประมง และ งานอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ

กรมป่าไม้ มีภารกิจที่ทดลอง 3 ประการ คือ งานพัฒนาป่าชุมชน งานป้องกันรักษาป่า และงานควบคุมไฟป่า

กรมส่งเสริมการเกษตร มีภารกิจที่ทดลอง 5 ประการ คือ งานส่งเสริมและพัฒนาอาชีพและรายได้ งานสำรวจการระบาดของศัตรูพืช งานสนับสนุนและส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มกิจกรรม งานสำรวจข้อมูลด้านการเกษตร ศูนย์เทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล

กระทรวงสาธารณสุข มีภารกิจที่ทดลอง คือ งานสถานีอนามัย

ผลการดำเนินการ

จากการติดตามผลพบว่า ส่วนใหญ่ได้ดำเนินการเป็นไปตามแผนที่วางไว้ มีปัญหาในบางพื้นที่ โดยเป็นปัญหาที่ควบคุมไม่ได้ เช่น ดินฟ้าอากาศ ปัญหาที่พบในช่วงแรกของการทดลอง ได้แก่ การที่ส่วนท้องถิ่นได้รับการชี้แจงน้อย ทำให้ไม่ค่อยเข้าใจการทดลอง และมีการเตรียมความพร้อมโดยการฝึกอบรมสั้นเกินไป

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสำเร็จแก่โครงการ

1) ความจริงใจที่มีต่อกัน ระหว่างผู้ถ่ายโอนกับผู้รับโอน แสดงออกมาโดยมีการประสานงานกันเข้าไปดูแลให้คำแนะนำแก่ส่วนท้องถิ่น

2) บางภารกิจที่ทดลอง ยังไม่ใช่ภารกิจหลักของส่วนราชการนั้นๆ และยังไม่เป็นภารกิจที่มีความสำคัญและมีประโยชน์กับท้องถิ่นอย่างแท้จริง ส่งผลต่อการเข้าร่วมการทดลองของท้องถิ่นบางแห่ง

3) ท้องถิ่นบางแห่งไม่ได้มีส่วนร่วมเท่าที่ควรในการคัดเลือกภารกิจทดลอง ภารกิจจะถูกคัดเลือกโดยราชการส่วนกลาง

จุดเด่นของโครงการทดลอง

1) ความกระตือรือร้นของท้องถิ่นที่จะรองรับการถ่ายโอนอำนาจ

2) การได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการที่เข้าร่วมทดลอง

3) เป็นการทดลองภายใต้อาณัติทางกฎหมาย คือ รัฐธรรมนูญ ที่สนับสนุนให้มีการทดลองในเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

จุดอ่อนในการทดลอง และข้อเสนอแนะ

1) การทดลองกระจายอำนาจ ต้องทดลองไปพร้อมกันทุกด้าน ทั้งด้านงาน เงิน และคน บางโครงการฯ ทดลองในเรื่องงานและคนบางส่วน เนื่องจากมีข้อจำกัดบางประการ ทำให้ไม่สามารถทดลองได้เต็มรูปแบบ จึงเห็นผลได้ในระดับหนึ่ง

2) ภารกิจที่ทดลอง จะต้องเป็นภารกิจสำคัญ เป็นประโยชน์ต่อคนในท้องถิ่น และจะต้องสะท้อนภารกิจของส่วนราชการนั้นๆ

3) ท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมในการทดลอง

1.2) โครงการคัดเลือกองค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบด้านการบริหารจัดการที่ดีตามหลักการของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย)

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีจำนวนถึง 6,746 แห่ง ซึ่งเป็นนวัตกรรมทางการปกครองของสังคมไทยและเป็นรูปธรรมของการกระจายอำนาจรัฐสู่ท้องถิ่นระดับรากหญ้า ส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองและพัฒนาตนเอง แต่ในช่วงที่ผ่านมา อบต.บางแห่งมีข้อจำกัดด้านความพร้อม มีปัญหาความขัดแย้ง ขาดความโปร่งใส ทำให้ภาพพจน์ของ อบต. โดยรวมที่ปรากฏตามสื่อต่างๆ เป็นเชิงลบ ขณะที่ภาพ อบต. ที่ดี มิได้ถูกนำเสนอต่อสาธารณะ ทำให้ประชาชนขาดการยอมรับ ในปีงบประมาณ 2543 กรมการปกครอง ได้จัดทำโครงการคัดเลือก อบต. ต้นแบบขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นให้ อบต. มีความตื่นตัวในการปรับปรุงการบริหารงานที่ดี เป็นการสร้างขวัญ กำลังใจแก่ อบต. ที่มุ่งมั่นทำงานเพื่อประชาชน และเพื่อประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานที่ดีของ อบต. ให้สังคมรับทราบและเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ อบต. อื่นๆ เป้าหมายในการคัดเลือก อบต. ต้นแบบประกอบไปด้วย 3 ระดับ ได้แก่ อบต. ต้นแบบระดับจังหวัด อบต. ต้นแบบ ระดับเขต และอบต. ต้นแบบ ระดับภาค อาศัยเกณฑ์การคัดเลือก 3 หลักเกณฑ์ ได้แก่ การบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมรัฐ ซึ่งมีตัวชี้วัด 6 ตัว คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม ความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า ในการปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาลที่สำคัญ อาศัยตัวชี้วัด 4 ตัวคือ การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน การแก้ไขปัญหาการว่างงาน การแก้ไขปัญหายาเสพติด การเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชน และบทบาทการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจและหน้าที่ โดยมีประเด็นพิจารณา คือ การใช้แผนเป็นเครื่องมือพัฒนา ผลงานพัฒนาที่สำคัญในรอบปีที่ผ่านมา และประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ

1.3) โครงการพัฒนาขีดความสามารถให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และสำนักงบประมาณ)

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2543 เห็นชอบมาตรการเสริมการพัฒนาชนบทและชุมชน (มพช.) ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งเพื่อส่งเสริมการสร้างรากฐานในการพัฒนาประเทศในระยะยาว โดยการเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งและแก้ปัญหาหนี้สินนอกระบบแก่องค์กรชุมชนเมืองและชนบท โดยได้อนุมัติโครงการพัฒนาขีดความสามารถให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วงเงิน 1,847,140,000 บาท ซึ่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สำนักงบประมาณ และกรมการปกครอง เพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีศักยภาพที่จะรองรับงบประมาณที่จะได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นและภารกิจจากการถ่ายโอนได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อเนื่องและยั่งยืน โดยจัดให้มีบุคลากร

เพื่อทำหน้าที่ช่วยปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดตั้งหน่วยนิเทศน์เคลื่อนที่ (Mobile unit) มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้คำปรึกษา แนะนำ และติดตามประเมินผลการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และสำนักงบประมาณ ได้ดำเนินการตามโครงการ ดังนี้

- จัดตั้งหน่วยนิเทศน์เคลื่อนที่ (Mobile Unit) ประกอบด้วย ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณ เพื่อเป็นหน่วยให้คำปรึกษาแนะนำแก่ส่วนราชการของส่วนภูมิภาค การกำกับดูแลและการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในหน้าที่ต่างๆ ดังต่อไปนี้

-ฝึกอบรมให้ความรู้กับผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็น “ครูฝึก” (Training for Trainer) ให้กับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ต่อไป

- ฝึกอบรมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น เสมียนตราจังหวัดทุกจังหวัด ปลัดอำเภอ (ระดับ 6) ขึ้นไป อำเภอ/กิ่งอำเภอละ 1 คน ทั่วประเทศ รวม 1,026 คน ในระหว่างวันที่ 1 - 24 พฤศจิกายน 2543 โดยแบ่งการฝึกอบรมออกเป็น 4 รุ่น คือ รุ่นที่ 1 ภาคกลาง ณ กรุงเทพมหานคร รุ่นที่ 2 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ณ จังหวัดอุบลราชธานี รุ่นที่ 3 ภาคเหนือ ณ จังหวัดเชียงใหม่ และรุ่นที่ 4 ภาคใต้ ณ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

ในการฝึกอบรม “ครูฝึก” และหน่วยงานกำกับดูแล กรมการปกครองและสำนักงบประมาณ ได้จัดพิมพ์เอกสารประกอบความรู้ทางวิชาการ รวมทั้งกฎหมายท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้มีการแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามหลักการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เพื่อใช้เป็นเอกสารประกอบ สำหรับให้ผู้ที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียนรู้ถึงหลักการเสริมสร้างศักยภาพความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง รวมทั้งให้สามารถบริหารจัดการงบประมาณให้สอดคล้องกับกฎหมายและแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาล

- จ้างลูกจ้างที่มีความรู้ด้านการวางแผน การเงินการคลัง และการช่าง ซึ่งมีวุฒิปริญญาตรี เพื่อสนับสนุนองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) อบต. ละ 3 คน เทศบาล 2 คน และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) อบจ. ละ 1 คน

- จัดตั้งสำนักงานติดตามผลการดำเนินการโครงการ ณ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

1.4) โครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อส่งเสริมโครงการพัฒนาระหว่างตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล

สำนักงานเลขานุการคณะอนุกรรมการอำนวยการโครงการพัฒนาตำบล (อคพต.) และกรมการปกครองได้จัดให้มีการระดมความคิดเห็นและฝึกอบรมองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยกำหนดเป้าหมายครอบคลุม 14 จังหวัด ที่มีความสมัครใจและสนใจที่จะทำโครงการพัฒนาตำบลร่วมกัน โดยในปี 2540 มี อบต. และสภาตำบลเสนอโครงการถึง 28 โครงการ ในปี 2541 ได้เสนอโครงการจำนวน 57 โครงการ ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับโครงการด้านสาธารณะประโยชน์ เช่น การก่อสร้างถนนและก่อสร้างสะพาน และโครงการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น โครงการเกี่ยวกับการซื้อที่ดินหรือก่อสร้างเตาเผาขยะ หรือการขุดบ่อทิ้งขยะแบบฝังกลบ ซึ่งจะเป็นพื้นที่ดำเนินการอยู่ในเขต อบต. ที่มีความเจริญเติบโตของเมืองเป็นส่วนใหญ่

แนวทางการจัดทำกิจกรรมร่วมกันขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ การกำหนดเงื่อนไขและประเด็นในข้อตกลงระหว่างตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น กิจกรรมที่จะดำเนินการ ต้องได้รับความยินยอมจากสภาตำบล อบต. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็น

กิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อบต. ต้องจัดประชุมเพื่อปรึกษาหารือ อบต. ที่ประสบปัญหาร่วมกัน และประสงค์จะทำโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกัน โดยแต่ละ อบต. แต่งตั้งผู้แทนร่วมกันยกร่าง ภายใต้การแนะนำของนายอำเภอหรืออัยการ มีการกำหนดแหล่งที่มาของงบประมาณ การใช้ประโยชน์และการดูแลบำรุงรักษา และค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการดำเนินการหลังสิ้นสุดโครงการ เป็นต้น ตัวอย่างโครงการพัฒนาระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลปรากฏอยู่ในท้ายบทในหัวข้อบทเรียนและตัวอย่างการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทย

2) โครงการเพื่อการพัฒนาด้านการเงิน การคลังของท้องถิ่น

2.1) แผนแม่บทการคลังท้องถิ่น (กรมการปกครอง และกระทรวงการคลัง)

คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายท้องถิ่น ได้ให้ความเห็นชอบแผนแม่บทการคลังท้องถิ่น เมื่อเดือนกรกฎาคม 2541 โดยรัฐบาลจะต้องปรับแผนแม่บทการคลังท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการฯ

2.2) โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงิน การคลังท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้จัดจ้างมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จัดทำโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการเงินการคลังท้องถิ่น (ภายใต้มาตรการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจปีงบประมาณ 2542) โครงการฯ มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบงบประมาณและระบบบัญชีที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและเหมาะสมกับลักษณะภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันและอนาคต ศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบประกันคุณภาพบริการสาธารณะของท้องถิ่น ระบบเงินอุดหนุนเพื่อการถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่น ศึกษาโอกาสและแนวทางการพัฒนารายได้ของท้องถิ่นเพื่อเพิ่มศักยภาพด้านการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่นให้เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และสนับสนุนการกระจายอำนาจ การถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรการเงินสู่ท้องถิ่น ตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ การศึกษาดังกล่าวนอกจากการจัดทำข้อเสนอในเชิงนโยบายแล้ว จะมีการจัดทำคู่มือแนวทางการจัดทำระบบงบประมาณและระบบบัญชีและคู่มือการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเริ่มดำเนินการเมื่อเดือนสิงหาคม 2542 ขณะนี้ได้ออกแบบระบบฐานข้อมูลเรียบร้อยแล้ว ซึ่งจะเป็นระบบที่ยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลง หากมีการเพิ่มการเก็บข้อมูลเดิมจากรายปีเป็นรายไตรมาส การสืบค้น การประมวลผล และการนำเสนอข้อมูล รวมทั้งสอดคล้องกับรูปแบบรายงาน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานต่อกรมการปกครอง

2.3) โครงการประเมินผลประสิทธิภาพในการใช้เงินอุดหนุนขององค์การบริหาร ส่วนตำบล

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้ว่าจ้างให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประเมินประสิทธิภาพการใช้เงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์และกำกับดูแลการใช้เงินอุดหนุนต่อไป (ผลการศึกษา ปรากฏตามภาคผนวก 1)

3) โครงการเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในด้านบุคลากรของท้องถิ่น

3.1) โครงการประเมินผลการฝึกอบรมเพิ่มพูนประสิทธิภาพองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้ว่าจ้างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยประเมินผลการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมี ผศ.ดร.ดำรงค์ วัฒนาเป็นผู้ทำการศึกษาวิจัย ในประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรบุคคลส่วนถิ่น ตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ในปี 2538 ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล พ.ศ. 2537 ว่ามีสัมฤทธิผล หรือปัญหา อุปสรรคอย่างไร รวมทั้งเพื่อรับทราบความต้องการในการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาขีดความสามารถของ อบต. ทั้งจากผู้บริหาร อบต.สมาชิกสภา อบต. พนักงาน ของ อบต.และ จากข้าราชการในระดับจังหวัด และอำเภอที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแล อบต เพื่อเป็นข้อมูลในการพัฒนาหลักสูตรและการบริหารจัดการการฝึกอบรมต่อไป (ผลการศึกษา ปรากฏตามภาคผนวก 1)

3.2) โครงการศึกษาวิจัยเรื่องโครงการฝึกอบรมบุคลากรของท้องถิ่นเพื่อความยั่งยืนเชิงสถาบัน

เป็นโครงการความร่วมมือระหว่าง กระทรวงมหาดไทย และโครงการ GTZ แห่งประเทศเยอรมัน เพื่อเรียนรู้บทเรียนในการพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่นของประเทศฟิลลิปินส์ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่นในประเทศไทยต่อไป (ผลการศึกษา ปรากฏตามภาคผนวก 1)

3.3) โครงการถ่ายโอนกำลังคนเพื่อสนับสนุนมาตรการเสริมการพัฒนาชนบทและชุมชน

คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามที่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) เสนอโครงการถ่ายโอนกำลังคนเพื่อสนับสนุนมาตรการเสริมการพัฒนาชนบทและชุมชน (มพช.) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย และเพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ สนับสนุนโครงการนี้ โดยการอนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดที่มีคุณสมบัติตรงตามหลักเกณฑ์ได้เข้าร่วมอย่างเต็มที่ ดังนี้

1) ให้โครงการถ่ายโอนกำลังคนเพื่อสนับสนุนมาตรการเสริมการพัฒนาชนบทและชุมชน (มพช.) นี้ ทดลองถ่ายโอนข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งในสายงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจที่มีการถ่ายโอนลงไปยังท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2544 ด้วย เช่น นายช่างโยธา นายช่างเครื่องกล เป็นต้น โดยคงจำนวนข้าราชการที่จะไปปฏิบัติงานไว้ทั้งหมด 8,000 คน และงบประมาณดำเนินการ 577,000,0000 บาท ตามเป้าหมายเดิม ให้มีเวลาปฏิบัติงานนับตั้งแต่วันที่ได้รับคัดเลือกไปจนถึงวันที่ 30 กันยายน 2544 และมีสถานภาพรวมทั้งได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติไว้เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2543

2) ให้ถือว่าโครงการนี้เป็นนโยบายของรัฐบาลที่จะส่งเสริมและสนับสนุนความเข้มแข็งของท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ส่วนราชการต่างๆ จึงควรสนับสนุนนโยบายและโครงการนี้ และอนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดที่มีคุณสมบัติตรงตามหลักเกณฑ์ได้เข้าร่วมอย่างเต็มที่

3) มอบให้คณะกรรมการถ่ายโอนบุคลากรและอำนาจหน้าที่พิจารณาดำเนินการในรายละเอียดต่อไป ทั้งนี้ โครงการถ่ายโอนกำลังคนฯ มีวัตถุประสงค์ให้ข้าราชการพลเรือนระดับ 6 ลงมา จำนวน 8,000 คน ในกลุ่มงานการเงินการคลังและการบริหารทั่วไป ทดลองไปปฏิบัติงานในท้องถิ่นเป็นเวลา 1 ปี เป็นพี่เลี้ยงพนักงานที่ มพช.จ้างไปทำงานในท้องถิ่น และจากการคัดเลือกรอบแรก สามารถส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานได้ 543 คน

4) โครงการเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในด้านการจัดบริการสาธารณะ

4.1) แผนการศึกษาท้องถิ่น

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กำลังดำเนินการจัดทำแผนการศึกษาท้องถิ่น เพื่อให้เป็นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2542 ดังนี้

1) ให้ท้องถิ่นร่วมรับผิดชอบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี (นโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี) ทั้งใน-นอกระบบโรงเรียน (เน้นเตรียมความพร้อมและพัฒนาเด็กปฐมวัย)
2) มุ่งเน้นการศึกษาด้านอาชีพตามความต้องการของประชาชน
3) จัดการศึกษานอกระบบ/กิจกรรมเด็กๆ และให้ความสำคัญแก่เด็ก/ผู้ด้อยโอกาส
4) เตรียมพร้อมเกี่ยวกับการขยายการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี
5) แบ่งภารกิจในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นตามศักยภาพและความพร้อม
6) กำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการให้ท้องถิ่นถือเป็นแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดกิจกรรมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันมีการบริหารการศึกษาท้องถิ่นในเทศบาลและเมืองพัทยา โดยมีโรงเรียนในสังกัดจำนวน 129 แห่ง จำนวนโรงเรียน 495 โรงเรียน แยกออกเป็นระดับต่างๆ ดังนี้

1) เปิดสอนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจำนวน 180 แห่ง (โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา)
2) เปิดสอนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จำนวน 11 แห่ง
3) เปิดสอนถึงระดับอาชีวศึกษา จำนวน 1 แห่ง
4) การสอนในระดับประถมศึกษา จำนวน 303 แห่ง
5) มีอัตราครู รวมทั้งผู้บริหารโรงเรียนรวม 14,344 คน
6) จำนวนนักเรียน 356,948 คน
7) จำนวนห้องเรียน 10,487 ห้อง

4.2) โครงการนำร่องเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในด้านการจัดบริการสาธารณสุข

กระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดรูปแบบการกระจายอำนาจด้านการจัดบริการสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะเครือข่ายการบริการ โดยจะทำการทดลองรูปแบบดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2544 ใน 12 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา สระบุรี ชลบุรี ประจวบคีรีขันธ์ มหาสารคาม ขอนแก่น อำนาจเจริญ นครสวรรค์ พิจิตร พะเยา ภูเก็ต ปัตตานี โดยคัดเลือกจากจังหวัดที่นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดมีความสมัครใจและความพร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลง ประกอบกับประชาคมองค์กรท้องถิ่นในจังหวัดนั้นมีความเข้มแข็ง

4.3) โครงการศึกษาและจัดทำคู่มือ เรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล

เพื่อหาแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารโครงการโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค โดยสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและใช้งาน ตลอดจนการบำรุงรักษา และจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงสร้างพื้นฐาน ขณะนี้อยู่ในระหว่างการศึกษาและจัดทำคู่มือ

4.4) โครงการศึกษาวิจัยเรื่องการถ่ายโอนภารกิจของกรมโยธาธิการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล

กรมโยธาธิการ ร่วมกับสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย ได้ร่วมกันศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจด้านการก่อสร้างทาง และการก่อสร้างระบบน้ำสะอาด ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามผลว่ากรมโยธาธิการได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ และแนวทางที่สำนักงบประมาณกำหนดหรือไม่ รวมทั้งประเมินความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลว่ามีความพร้อมและขีดความสามารถในการรองรับภารกิจดังกล่าวในกิจกรรมใดบ้าง รวมทั้งมีข้อเสนอแนะเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภารกิจดังกล่าว (ผลการศึกษา ปรากฏตามภาคผนวก 1)

4.5) โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมอบรมให้ความรู้ด้านการจัดทำแผนสิ่งแวดล้อมแก่เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในพื้นที่ 12 จังหวัดนำร่อง คือ พระนครศรีอยุธยา สระบุรี ราชบุรี นครราชสีมา ขอนแก่น อุบลราชธานี นครสวรรค์ พิษณุโลก เชียงใหม่ สุราษฎร์ธานี และสงขลา เพื่อให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีศักยภาพในการวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนเอง ตามแนวนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการสิ่งแวดล้อมสู่ท้องถิ่น นอกจากนั้น ยังได้จัดฝึกอบรมผู้นำท้องถิ่นให้ตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจำนวน 450 แห่งรวม 15,750 คน

4.6) โครงการศึกษาวิจัยและจัดทำคู่มือ เรื่อง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบผสมผสานในระดับตำบล

กระทรวงมหาดไทย ร่วมกับมหาวิทยาลัยขอนแก่นได้ศึกษารูปแบบและแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดบตำบลและแนวทางการประสานงานและการทำงานร่วมกันในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ตอบสนองปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น และจัดทำคู่มือการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานในพื้นที่ระดับตำบล ใน 5 ด้าน คือ ด้านทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการจัดการขยะร่วมกัน ด้านแผนและการประสานแผน ด้านการมีส่วนร่วมและการประสานแผน และด้านปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดของ อบต.

4.7) โครงการสัมมนาเรื่อง แนวทางการจัดทำผังเมืองและพัฒนาพื้นที่ในเขตเทศบาลแก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามแผนการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจผังเมืองสู่ท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของโครงการนี้ ก็เพื่อให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้าใจในเรื่องผังเมืองและเตรียมการรองรับการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดทำผังเมือง การประมวลความคิดเห็นและข้อเสนอด้านผังเมือง เพื่อนำไปกลั่นกรอง สร้างกลยุทธ์ร่วมในการปรับปรุงงานด้านผังเมืองของประเทศไทยให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และใช้เป็นกรอบการประสานการพัฒนาทุกระดับ ซึ่งจะทำให้นักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ เกิดความน่าเชื่อถือในการลงทุน ทั้งนี้ กรมการผังเมือง ได้จัดทำโครงการนำร่องการกระจายอำนาจด้านผังเมืองใน 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดราชบุรี มหาสารคาม และนครราชสีมา

4.8) **โครงการศึกษาแนวทางการบริหารและจัดการท่องเที่ยว**

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กระทรวงมหาดไทย และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ร่วมกันจัดโครงการศึกษาแนวทางการบริหารและจัดการท่องเที่ยวในพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล และสภาตำบล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนวทางการบริหารและจัดการการท่องเที่ยวในพื้นที่รับผิดชอบของ อบต.และสภาตำบล ทั้งแนวทางของชุมชนเอง และแนวทางการบริหารและจัดการการท่องเที่ยวในพื้นที่ รวมทั้งนำเสนอกรณีศึกษาแหล่งท่องเที่ยวประเภทต่างๆ และจัดทำคู่มือแนวทางในการบริหารและจัดการท่องเที่ยวในพื้นที่รับผิดชอบของ อบต. หรือสภาตำบล เพื่อให้ อบต./สภาตำบล สามารถนำไปใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการบริหารและจัดการแหล่งท่องเที่ยวภายในพื้นที่รับผิดชอบ

4.9) **โครงการศึกษาวิจัยเรื่องการประเมินกระบวนการบริหารจัดการโครงการพัฒนาตำบล**

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ว่าจ้างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจัดทำโครงการศึกษาวิจัยเรื่องการประเมินกระบวนการบริหารจัดการในโครงการพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อประเมินกระบวนการบริหารจัดการและประสิทธิผลจากการดำเนินโครงการพัฒนาตำบล ปี 2540 ว่ามีส่วนสนับสนุนและเตรียมความพร้อมให้สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) อย่างไร และ ข้อเสนอแนะแนวทางในการดำเนินงานในปีต่อไปเพื่อให้สภาตำบลและอบต.สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีกลไกบริหารจัดการที่สอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจ

5) โครงการเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

5.1) **โครงการศึกษาวิจัยเพื่อการถ่ายโอนงานและกิจกรรมพัฒนาชุมชนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชน**

กรมการพัฒนาชุมชน และสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้จัดให้มีการศึกษาวิจัยในโครงการศึกษาวิจัยเพื่อการถ่ายโอนงานและกิจกรรมพัฒนาชุมชนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชน เพื่อการถ่ายโอนงานและกิจกรรมพัฒนาชุมชนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชน และหารูปแบบที่เหมาะสมในการถ่ายโอนงานและกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ ขององค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกรมการพัฒนาชุมชน เพื่อกำหนดเป็นแผนปฏิบัติการถ่ายโอนงานและกิจกรรมพัฒนาชุมชนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชน (ผลการศึกษาปรากฏตามภาคผนวก 1)

5.2) **โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล**

กรมการปกครอง ร่วมกับสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย ได้จัดให้มีการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของ อบต. เพื่อป้องกันการทุจริตของ อบต. และนำผลการวิจัยไปขยายผลการปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม (ผลการศึกษาปรากฏในภาคผนวกที่ 1)

5.3) โครงการนำร่องเพื่อศึกษาบทเรียนกระบวนการวางระบบประชาคมอำเภอ

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยความร่วมมือของมหาวิทยาลัยมหิดล กรมการศึกษานอกโรงเรียน และสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ได้จัดโครงการนำร่องเพื่อศึกษาบทเรียนกระบวนการวางระบบประชาคมอำเภอ พัฒนาการความเป็นประชาคม และค้นหาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ หรือล้มเหลวของการสร้างกระบวนการประชาสังคมในระดับอำเภอ สำหรับเป็นบทเรียนให้อำเภอ จังหวัด นำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และเงื่อนไขสภาพแวดล้อมของชุมชนนั้นๆ อย่างมีประสิทธิภาพ โดยศึกษาในพื้นที่อำเภอนำร่อง 5 แห่ง คือ อำเภอเมืองน่าน จังหวัดน่าน อำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา อำเภออุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น อำเภอสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสงคราม ผลการศึกษาปรากฏตามภาคผนวก 1)

5.4) โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง ธรรมรัฐและประชาสังคม ภารกิจบริบทใหม่ของกระทรวงมหาดไทย

สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย ได้ว่าจ้างสถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศึกษาวิจัยเรื่อง ธรรมรัฐและประชาสังคม ภารกิจบริบทใหม่ของกระทรวงมหาดไทย เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ภารกิจและบทบาทของกระทรวงมหาดไทยในอดีต ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต การแสวงหารูปแบบ (Model) การส่งเสริมประชาสังคมเพื่อการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) แนวทางหรือกระบวนการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทยตามรูปแบบ (Model) เพื่อกำหนดเป็นนโยบาย ภารกิจ และบทบาทที่เหมาะสม รวมทั้งแนวทางการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทย ที่จะนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนต่อไป ทั้งนี้ การศึกษาจะครอบคลุมพื้นที่หน่วยงานราชการ องค์กรพัฒนาเอกชนและประชาคมจังหวัดและประชาคมตำบลใน 14 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ น่าน ลำพูน เพชรบุรี สุพรรณบุรี ราชบุรี กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม ร้อยเอ็ด กระบี่ สงขลา นครศรีธรรมราช (อยู่ในระหว่างดำเนินการศึกษาวิจัย)

(<u>หมายเหตุ</u> สำหรับการดำเนินการในภาพรวมตามนโยบายสังคมเพื่อลดผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจและสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้นำเสนอไว้ในบทที่ 5 แล้ว)

บทเรียนและตัวอย่างการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทย

พัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงของการปกครองท้องถิ่นที่ได้นำเสนอข้างต้น ชี้ให้เห็นถึงบทเรียนต่างๆ มากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประสบการณ์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบด้านการการบริหารจัดการที่ดี และโครงการพัฒนาที่องค์การบริหารส่วนตำบลร่วมมือกันดำเนินการเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการจัดการท้องถิ่น ซึ่งจะกล่าวในประเด็นสำคัญๆ ต่อไป

องค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบ

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้จัดให้มีโครงการองค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบ โดยมีหลักเกณฑ์ 3 หลักเกณฑ์ คือ มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมรัฐ การแก้ไขปัญหายาเสพติด และบทบาทการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ ในการคัดเลือก อบต.ต้นแบบ กรมการปกครองได้ตั้งคณะกรรมการการคัดเลือก อบต. ต้นแบบในระดับจังหวัด ระดับเขต และระดับภาค ซึ่งในแต่ละระดับจะประกอบด้วยข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง และผู้แทน อบต. (ประธานกรรมการบริหารและประธานสภา อบต.) ในสัดส่วนใกล้เคียงกัน และกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการ

คัดเลือกโดย อบต. ต้นแบบระดับจังหวัด คัดเลือกจาก อบต.ดีเด่นของแต่ละอำเภอ อบต. ต้นแบบระดับเขต คัดเลือกจาก อบต.ต้นแบบระดับจังหวัด และอบต. ต้นแบบระดับภาค เลือกจาก อบต. ต้นแบบระดับเขต

ผลการคัดเลือก อบต. ต้นแบบระดับภาค ได้แก่ (โปรดดูตารางที่ 8 ประกอบ)

1) **อบต. <u>ต้นแบบภาคกลาง</u>** คือ อบต. คูคต อ. ลำลูกกา จ. ปทุมธานี จัดตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2538 เป็น อบต. ชั้น 1 มีรายได้ปี 2542 (ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวน 27 ล้านบาท

ผลการดำเนินงานที่ดี

ด้านการบริหารงาน ยึดหลักความถูกต้องตามกฎหมาย ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงาน รวมทั้งเผยแพร่ข้อมูลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส

ด้านการพัฒนาท้องถิ่น มีกิจกรรมสำคัญ คือ มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยริเริ่มจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็ก จัดตั้งชมรมผู้สูงอายุ รวมทั้งสนับสนุนกลุ่มอาชีพของสตรี และดำเนินการจัดบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพโดยเฉพาะการจัดระบบระบายน้ำและระบบประปา

2) **อบต. <u>ต้นแบบภาคใต้</u>** คือ อบต. วิชิต อ.เมือง จ.ภูเก็ต จัดตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2538 เป็น อบต. ชั้น 1 มีรายได้ปี 2542 (ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวน 33 ล้านบาทเศษ

ผลการดำเนินงานที่ดี

ด้านการบริหารงาน เน้นความโปร่งใสในการบริหาร โดยอำนวยความสะดวกให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล และตรวจสอบการทำงานรวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์ แนวทางพัฒนา อบต.

ด้านการพัฒนาท้องถิ่น โดยเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านโรคติดต่อ ยาเสพติด ปรับสภาพแวดล้อมในการสร้างสวนหย่อม สวนสาธารณะ และยกระดับรายได้แก่ผู้ยากจน รวมทั้งจัดบริการพื้นฐานด้านถนน ทางระบายน้ำและไฟฟ้าสาธารณะ เป็นต้น

3) **อบต. <u>ต้นแบบภาคเหนือ</u>** คือ อบต. หัวถนน อ.ท่าตะโก จ.นครสวรรค์ จัดตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2538 เป็น อบต. ชั้น 5 มีรายได้ปี 2542 (ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวน 5.7 ล้านบาท

ผลการดำเนินงานที่ดี

ด้านการบริหารงาน เน้นความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชนและความร่วมมือจากทุกฝ่ายทั้งผู้นำท้องถิ่น ประธานชุมชน และประชาคมทุกระดับ

ด้านการพัฒนาท้องถิ่น เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน โดยจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนส่งเสริมกลุ่มอาชีพ จัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านเกษตร เพื่อให้ชุมชนเข้มแข็งพึ่งตนเองได้

4) **อบต. <u>ต้นแบบภาคตะวันออก</u>** คือ อบต. บางพระ อ.เมือง จ.ฉะเชิงเทราจัดตั้งเมื่อปี 2539 เป็น อบต. ชั้น 5 มีรายได้ปี 2542 (ไม่รวมเงินอุดหนุน) 1.8 ล้านบาท

ผลการดำเนินงานที่ดี

ด้านการบริหารงาน ยึดหลักความถูกต้อง โปร่งใส ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของ อบต. การจัดทำแผนพัฒนา อบต. และการจัดซื้อ - จัดจ้าง

ด้านการพัฒนาท้องถิ่น เน้นการส่งเสริมอาชีพ ตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง และเกษตรผสมผสาน โดยการจัดตั้งกลุ่มอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์ ร้านค้าและตลาดชุมชน นอกจากนั้น ยังมีกิจกรรมพัฒนาคุณภาพชีวิตในกลุ่มเด็ก เยาวชน และผู้สูงอายุ

5) **อบต. <u>ต้นแบบภาคตะวันออกเฉียงเหนือ</u>** คือ อบต. ชัยพฤกษ์ อ.เมือง จ.เลย จัดตั้งปี พ.ศ. 2539 เป็น อบต. ชั้น 5 มีรายได้ปี 2542 (ไม่รวมเงินอุดหนุน) 2,215,421 ล้านบาท

ผลการดำเนินงานที่ดี

ด้านการบริหารงาน เน้นความโปร่งใส โดยเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับรู้ ตรวจสอบ รวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา และการจัดซื้อจัดจ้าง

ด้านการพัฒนาท้องถิ่น มีกิจกรรมที่สำคัญ ได้แก่ การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน โดยส่งเสริมการรวมกลุ่มอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต รวมทั้งการจัดตั้งร้านค้าและตลาดนัดชุมชน รวมทั้งกิจกรรมต่อต้านยาเสพติด

ตารางที่ 8 สรุปผลการคัดเลือกอบต. ต้นแบบระดับภาค ประจำปี 2543

ภาค	ชนะเลิศ	รองชนะเลิศอันดับ 1	รองชนะเลิศอันดับ 2
กลาง	อบต. คูคต อ. ลำลูกกา จ. ปทุมธานี (อบต. ชั้น 1)	อบต. ท่าศาลา อ. เมือง จ. ลพบุรี	- อบต. ดอนทราย อ. โพธาราม จ.ราชบุรี และ - อบต. หนองสาหร่าย อ. พนมทวน จ.กาญจนบุรี
ตะวันออก	อบต. บางพระ อ. เมือง จ. ฉะเชิงเทรา (อบต. ชั้น 5)	อบต. ดอนหัวฬ่อ อ. เมือง จ. ชลบุรี	(ภาคตะวันออกมีเพียง 2 เขต)
ใต้	อบต. วิชิต อ. เมือง จ. ภูเก็ต (อบต. ชั้น 1)	อบต. นาเกตุ อ. โคกโพธิ์ จ. ปัตตานี	- อบต. คลองชะอุ่น อ. พนม จ. สุราษฎร์ธานี และ - อบต. นาขยาด อ. ควนขนุน จ. พัทลุง
ตะวันออกเฉียงเหนือ	อบต. ชัยพฤกษ์ อ. เมือง จ. เลย (อบต. ชั้น 5)	อบต. กังแอน อ. ปราสาท จ. สุรินทร์	- อบต. หนองไม้งาม อ. บ้านกรวด จ.บุรีรัมย์ และ - อบต. หนองนาคำ อ. เมือง จ. อุดรธานี
เหนือ	อบต. หัวถนน อ. ท่าตะโก จ. นครสวรรค์ (อบต. ชั้น 5)	อบต. เวียงยอง อ. เมือง จ. ลำพูน	- อบต. กลางดง อ. ทุ่งเสลี่ยม จ.สุโขทัย และ - อบต. ป่าตึง อ. แม่จัน จ.เชียงราย

ที่มา กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

สรุป

อบต. ต้นแบบระดับภาค จำนวน 5 แห่ง

อบต. ชั้น 1 จำนวน 2 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 40

อบต. ชั้น 5 จำนวน 3 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 60

อบต. ต้นแบบระดับเขต

รายชื่อ อบต. ที่ได้รับการคัดเลือก เป็นอบต. ต้นแบบระดับเขต ประจำปี 2543 ปรากฏตามตารางที่ 9

ตารางที่ 9 แสดงรายชื่อ อบต. ต้นฉบับระดับเขต ประจำปี 2543

เขตที่	ชื่อ อบต. ต้นแบบระดับเขต	อำเภอ	จังหวัด
1.	อบต. คูคต (อบต. ชั้น 1)	ลำลูกกา	ปทุมธานี
2.	อบต. ท่าศาลา (อบต. ชั้น 2)	เมือง	ลพบุรี
3.	อบต. บางพระ (อบต. ชั้น 5)	เมือง	ฉะเชิงเทรา
4.	อบต. ดอนหัวฬ่อ (อบต. ชั้น 3)	เมือง	ชลบุรี
5.	อบต. หนองไม้งาม (อบต. ชั้น 5)	บ้านกรวด	บุรีรัมย์
6.	อบต. กังแอน (อบต. ชั้น 5)	ปราสาท	สุรินทร์
7.	อบต. ชัยพฤกษ์ (อบต. ชั้น 5)	เมือง	เลย
8.	อบต. หนองนาคำ (อบต. ชั้น 4)	เมือง	อุดรธานี
9.	อบต. เวียงยอง (อบต. ชั้น 4)	เมือง	ลำพูน
10.	อบต. ป่าตึง (อบต. ชั้น 3)	แม่จัน	เชียงราย
11.	อบต. กลางดง (อบต. ชั้น 4)	ทุ่งเสลียม	สุโขทัย
12.	อบต. หัวถนน (อบต. ชั้น 5)	ท่าตะโก	นครสวรรค์
13.	อบต. หนองสาหร่าย (อบต. ชั้น 5)	พนมทวน	กาญจนบุรี
14.	อบต. ดอนทราย (อบต. ชั้น 5)	โพธาราม	ราชบุรี
15.	อบต. คลองชะอุ่น (อบต. ชั้น 5)	พนม	สุราษฎร์ธานี
16.	อบต. วิชิต (อบต. ชั้น 1)	เมือง	ภูเก็ต
17.	อบต. นาขยาด (อบต. ชั้น 5)	ควนขนุน	พัทลุง
18.	อบต. นาเกตุ (อบต. ชั้น 5)	โคกโพธิ์	ปัตตานี

ที่มา กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

สรุป

อบต. ชั้น 1 จำนวน 2 แห่ง คิดเป็น 11 %
อบต. ชั้น 2 จำนวน 1 แห่ง คิดเป็น 5 %
อบต. ชั้น 3 จำนวน 2 แห่ง คิดเป็น 11 %
อบต. ชั้น 4 จำนวน 3 แห่ง คิดเป็น 17 %
อบต. ชั้น 5 จำนวน 10 แห่ง คิดเป็น 56 %

องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการจัดทำโครงการพัฒนาร่วมกัน

โครงการกำจัดขยะมูลฝอยระหว่าง อบต. บางโฉลง อบต. ราชาเทวะ อบต. บางแก้ว อบต. บางพลีใหญ่ และ อบต. บางปลา

หลักการและเหตุผล ปัจจุบันในเขตพื้นที่ทั้ง 5 อบต. อันได้แก่ อบต.บางพลีใหญ่ อบต.บางแก้ว อบต.บางโฉลง อบต.บางปลา และอบต.ราชเทวะ ไม่มีที่ดินจะดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยเป็นของตนเอง จึงได้ดำเนินการร่วมกันในการจัดซื้อที่ดิน เพื่อใช้เป็นที่กำจัดขยะมูลฝอยและดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยให้ถูกสุขลักษณะต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อแก้ไขปัญหาขยะตกค้างให้หมดสิ้นไป
2. เพื่อให้มีที่ดินในการกำจัดขยะมูลฝอยเป็นของตนเอง
3. เพื่อให้การกำจัดขยะมูลฝอยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและถูกสุขลักษณะตามหลักวิชาการ

เป้าหมาย

1. จัดซื้อที่ดินสำหรับเป็นสถานกำจัดขยะมูลฝอยร่วมกันจำนวนไม่น้อยกว่า 35 ไร่ โดยห่างจากเขตชุมชนและห่างจากเขตพื้นที่ อบต. ทั้ง 5 อบต. ไม่เกิน 25 กม.
2. ปรับสภาพพื้นที่ให้มีความเหมาะสมในการดำเนินการจำกัดขยะร่วมกัน

ระยะเวลาดำเนินการ 1 ต.ค. 41 - 30 ก.ย. 42

วิธีดำเนินการ

1. อบต. ทั้ง 5 แห่ง จัดตั้งคณะกรรมการร่วมกันในการจัดซื้อที่ดินตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุ
2. การดำเนินการกำจัดขยะโดยจ้างเหมาเอกชน

สถานที่ดำเนินการ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ

งบประมาณ จำนวน 100,000,000 บาท จากทั้ง 5 อบต. ร่วมกัน

ผู้รับผิดชอบโครงการ อบต. บางพลีใหญ่ อบต. อบต.บางแก้ว อบต.บางปลา อบต.ราชเทวะ และ อบต.บางโฉลง

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. อบต. ทั้ง 5 แห่ง มีพื้นที่ดินกำจัดขยะเป็นของตนเอง
2. ไม่มีขยะตกค้างในพื้นที่ทั้ง 5 อบต.
3. สามารถกำจัดขยะได้อย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องตามหลักวิชาการ

ข้อตกลงร่วมกันของกลุ่ม

1. ด้านงบประมาณการเงิน จากทั้ง 5 อบต.
2. ด้านการดำเนินการ โดยดำเนินการร่วมกันและจ้างเหมาเอกชน
3. การตั้งคณะกรรมการดำเนินการ โดยการตั้งคณะกรรมการร่วม
4. การตรวจรับพัสดุ/การตรวจการจ้าง โดยการตั้งคณะกรรมการร่วม
5. การเบิกจ่ายงบประมาณ โดยการตั้งคณะกรรมการร่วม
6. ด้านการดูแลและบำรุงรักษา โดยการตั้งคณะกรรมการร่วม
7. ด้านการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน โดยเป็นทรัพย์สินของทั้ง 5 อบต.
8. อื่นๆ ได้แก่ การตั้งงบประมาณของแต่ละ อบต. ในการบำรุงรักษา การนำขยะไปทิ้งให้แต่ละ อบต. ดำเนินการเองตามความเหมาะสม ค่าจัดเก็บขยะ อบต. ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาราคามาตรฐานในการจัดเก็บ กรณีมีปัญหาข้อขัดข้องในการบริหารโครงการ ให้ตั้งคณะกรรมการร่วม โดยถือมติในที่ประชุมเป็นข้อยุติ เป็นต้น

การติดตามและประเมินผลโครงการ

1. รูปแบบการติดตาม ฯ ทั้ง 5 อบต. แต่งตั้งคณะกรรมการในการติดตามและประเมินผลโครงการ
2. วิธีการติดตาม ฯ ตั้งคณะกรรมการร่วมทั้ง 5 อบต. ตรวจสอบในการจัดซื้อที่ดินและกำจัดขยะมูลฝอย
3. ผู้รับผิดชอบ ทั้ง 5 อบต.

อบต.ทั้ง 5 แห่ง ได้จัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน ดังนี้

บันทึกข้อตกลงการกระทำกิจการกำจัดขยะมูลฝอยร่วมกันของ

องค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีใหญ่

องค์การบริหารส่วนตำบลบางแก้ว

องค์การบริหารส่วนตำบลบางโฉลง

องค์การบริหารส่วนตำบลบางปลา และ

องค์การบริหารส่วนตำบลราชเทวะ

บันทึกข้อตกลงฉบับนี้ทำขึ้น ณ ที่ว่าการอำเภอบางพลี ตำบลบางพลีใหญ่ อำเภอ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อวันที่ 3 เดือนตุลาคม พ.ศ. 2540 โดยองค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลบางแก้ว องค์การบริหารส่วนตำบลบางโฉลง องค์การบริหารส่วนตำบลบางปลา และองค์การบริหารส่วนตำบลราชเทวะ

องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งห้าแห่ง ตกลงกระทำกิจการกำจัดขยะมูลฝอยร่วมกันโดยความยินยอมของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังมีข้อความต่อไปนี้

1. **วัตถุประสงค์ในการกระทำกิจการร่วมกัน**
   1.1 เพื่อแก้ปัญหามลพิษที่เกิดจากขยะมูลฝอย
   1.2 เพื่อแก้ปัญหาขยะตกค้างให้หมดสิ้นไป
   1.3 เพื่อให้มีที่ดินในการกำจัดขยะมูลฝอยเป็นของตนเอง
   1.4 เพื่อให้การดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและถูกสุขลักษณะตามหลักวิชาการ
2. **ที่มาของเงินทุนในการกระทำกิจการร่วมกัน**
   2.1 จากเงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล
   2.2 จากเงินอุดหนุน
   2.3 จากเงินบริจาค
   2.4 จากเงินอื่นๆ ที่ได้จากการกระทำกิจกรรมร่วมกันขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งห้าแห่ง
3. **องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารการกำจัดขยะมูลฝอยร่วมกัน ให้มีจำนวน 12 คน ประกอบด้วย**
   3.1 ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งห้าแห่ง จำนวน 5 คน
   3.2 กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ที่คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคัดเลือก ในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลๆ ละ 1 คน เว้นองค์การบริหารส่วนตำบลบางปลาให้คัดเลือก จำนวน 2 คน
   3.3 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางปลา เป็นกรรมการและเลขานุการ จำนวน 1 คน

4. แนวทางการดำเนินกิจการกำจัดขยะมูลฝอยร่วมกัน

4.1 ดำเนินการจัดซื้อที่ดินแปลงแรกในเขตท้องที่ตำบลบางปลา อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ เพื่อจัดทำเป็นบ่อทิ้งขยะมูลฝอยและกำจัดขยะมูลฝอย

4.2 การจัดซื้อที่ดินจะใช้งบประมาณของ

- องค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีใหญ่ จำนวน 2 ส่วน
- องค์การบริหารส่วนตำบลบางแก้ว จำนวน 1.5 ส่วน
- องค์การบริหารส่วนตำบลบางโฉลง จำนวน 1 ส่วน
- องค์การบริหารส่วนตำบลบางปลา จำนวน 1 ส่วน
- องค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ จำนวน 1 ส่วน

4.3 การจัดซื้อที่ดินให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของการบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 โดยองค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลบางแก้ว องค์การบริหารส่วนตำบลบางโฉลง องค์การบริหารส่วนตำบลบางปลา และองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ มอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนตำบลบางปลาเป็นหน่วยงานผู้ดำเนินการจัดซื้อและตรวจรับ โดยจะแต่งตั้งตัวแทนร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อ และคณะกรรมการตรวจรับด้วยก็ได้

4.4 องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งห้าแห่ง จะเป็นผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินร่วมกันโดยแบ่งสัดส่วนกัน ดังนี้

- องค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีใหญ่ จำนวน 2 ส่วน
- องค์การบริหารส่วนตำบลบางแก้ว จำนวน 1.5 ส่วน
- องค์การบริหารส่วนตำบลบางโฉลง จำนวน 1 ส่วน
- องค์การบริหารส่วนตำบลบางปลา จำนวน 1 ส่วน
- องค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ จำนวน 1 ส่วน

4.5 ในการเก็บขยะมูลฝอย ให้แต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเองและการขนถ่ายจะต้องกระทำอย่างระมัดระวัง มิให้ขยะมูลฝอยตกหล่นตามเส้นทางที่เข้าไปในพื้นที่ทิ้งขยะ โดยให้แต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลใช้เฉพาะรถบรรทุกขยะมูลฝอยที่ถูกสุขลักษณะและได้มาตรฐานเท่านั้น

4.6 ในการจัดการกำจัดขยะมูลฝอยให้ใช้วิธีฝังกลบตามหลักวิชาการ โดยว่าจ้างเอกชนดำเนินการทั้งหมด

4.7 ให้คณะกรรมการบริหารกิจการกำจัดขยะมูลฝอยร่วมกัน มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไข วิธีการ ในการว่าจ้างเอกชนเข้ามาดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยและมีอำนาจควบคุม กำกับ ดูแล การขนถ่ายขยะมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งห้าแห่ง หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอบางพลี (ไม่รวมกิ่งอำเภอบางเสาธง) และเอกชนซึ่งได้รับใบอนุญาตเก็บขนขยะมูลฝอยและใบรับรองจากหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอบางพลี (ไม่รวมกิ่งอำเภอบางเสาธง) และหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นให้การรับรองให้นำขยะมูลฝอยมาทิ้งในบ่อขยะมูลฝอยได้ แต่จะไม่ยินยอมให้หน่วยงานและเอกชนอื่นใดนำขยะมูลฝอยมาทิ้งในบ่อขยะมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งห้าแห่ง เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการบริหารกิจการกำจัดขยะมูลฝอยร่วมกัน คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งห้าแห่ง และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งห้าแห่ง

5. **การจัดสรรผลประโยชน์จากการกระทำกิจการร่วมกัน**

5.1 เมื่อบ่อขยะเต็มไม่สามารถจะดำเนินการได้อีกต่อไป ให้มีการดำเนินการขายหรือดำเนินการอื่นๆ ตามความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารกิจการกำจัดขยะมูลฝอยร่วมกัน หากมีการขายที่ดิน เงิน หรือผลประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการขายที่ดินให้แบ่งตามสัดส่วนงบประมาณที่ใช้จัดซื้อ กล่าวคือ

- องค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีใหญ่ จำนวน 2 ส่วน
- องค์การบริหารส่วนตำบลบางแก้ว จำนวน 1.5 ส่วน
- องค์การบริหารส่วนตำบลบางโฉลง จำนวน 1 ส่วน
- องค์การบริหารส่วนตำบลบางปลา จำนวน 1 ส่วน
- องค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ จำนวน 1 ส่วน

5.2 ผลประโยชน์อื่นใดที่จะอาจจะมีขึ้นจากการกระทำกิจการกำจัดขยะมูลฝอยร่วมกันให้ตกเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบลบางปลาทั้งหมด

6. **ค่าใช้จ่ายในการกระทำกิจการร่วมกัน**

6.1 ให้คณะกรรมการบริหารกิจการกำจัดขยะมูลฝอยร่วมกันเป็นผู้กำหนดสัดส่วนค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างเอกชนดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งห้าแห่ง รวมทั้งของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตท้องที่อำเภอบางพลี (ไม่รวมกิ่งอำเภอบางเสาธง) โดยพิจารณาจากปริมาณขยะมูลฝอยของแต่ละแห่งเป็นสำคัญ

6.2 การดำเนินการจัดจ้างเอกชนดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอย ให้องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสี่แห่งที่เหลือยินยอมมอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนตำบลบางปลาเป็นหน่วยดำเนินการ ตามคำแนะนำของคณะกรรมการบริหารกิจการกำจัดขยะมูลฝอยร่วมกัน

6.3 ค่าใช้จ่ายอื่นใดที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินการกิจการกำจัดขยะมูลฝอยร่วมกันให้องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งห้าแห่งร่วมรับผิดชอบตามที่คณะกรรมการบริหารกิจการกำจัดขยะมูลฝอยร่วมกันจะกำหนด

สรุป

แผนงาน โครงการดังกล่าวข้างต้นเป็นส่วนหนึ่งของความการปฏิรูปภาครัฐ โดยการปรับบทบาทของราชการส่วนกลางและภูมิภาค จากการเป็นหน่วยปฏิบัติ มาเป็นหน่วยสนับสนุนการกระจายอำนาจ และเสริมสร้างขีดความสามารถของท้องถิ่นเพื่อพัฒนาไปสู่ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี ตัวอย่างบทเรียนการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีตามโครงการองค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบ ได้ชี้ให้เห็นถึงความร่วมมือของส่วนราชการและองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นไปสู่ระบบการบริหารจัดการที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล และการจัดทำโครงการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกันระหว่างองค์การบริหารตำบล จะเป็นตัวอย่างที่ดีของการพัฒนาและจัดบริการสาธารณะที่ต้องดำเนินการในพื้นที่คาบเกี่ยวมากกว่าหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นโครงการที่ต้องการระดมทุนจำนวนมาก และประการสำคัญต้องได้รับความเห็นพ้องจากประชาชนในพื้นที่

บทที่ 8

การสำรวจแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่น

ความนำ

แนวคิดเกี่ยวกับระบบบริหารจัดการท้องถิ่น (Local Governance) มีขอบเขตกว้างขวาง ในการศึกษานี้ได้มุ่งที่ประเด็นต่างๆ ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม การจัดแบ่งภารกิจขององค์กรของรัฐในส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น และการแก้ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ หรือ คอรัปชั่น ประเด็นต่างๆ เหล่านี้เกี่ยวข้องโดยตรงต่อระบบบริหารจัดการที่ดี นอกจากนี้ ยังศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่น (Local Governance) ผ่านกลไกการบริหารจัดการด้านโครงสร้างองค์กร การบริหารงานบุคคล ระบบการเงิน การคลัง และการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม (civil society) ในการบริหารจัดการท้องถิ่น รวมทั้งการศึกษาบทเรียนการพัฒนาการบริหารจัดการท้องถิ่นในต่างประเทศ ซึ่งจะเป็นข้อมูลสำคัญที่จะมีผลต่อการพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย และจะเป็นแนวทางในการประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

วิธีที่ใช้ในการสำรวจเป็นการประมวลความคิดทั้งจากบทความ วารสาร การให้สัมภาษณ์ ฯลฯ ข้อค้นพบจากการวิจัยและการประชุมสัมมนาระดมความคิดเห็น และเนื่องจากรายงานนี้ จัดทำขึ้นในช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่าน (Transition Period) ที่สำคัญของหลายประการ และประการสำคัญ คือ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แนวคิดที่นำเสนอก่อนปี 2540 หรือ 2540 จึงเป็นแนวคิดภายใต้บริบทก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และแนวคิดหลังจากปี 2540 เป็นแนวคิดภายใต้บริบทของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แนวคิด ข้อเสนอแนะหลายประการได้ถูกหยิบยกมาพิจารณาและแก้ไขปรับปรุงแล้ว

แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

ชัยอนันต์ สมุทวนิช (2538) เห็นว่าจากการศึกษาวิวัฒนาการอำนาจรัฐ และอำนาจทางการเมือง จำเป็นจะต้องมีการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจเสียใหม่ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงในสังคม โดยจะต้องคงหลักสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมไว้ด้วย เมื่อนำการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจเข้าไปรวมกับการทบทวนบทบาทระหว่างรัฐและสังคมเสียใหม่แล้ว โครงสร้างใหม่ทางการเมืองและการบริหารก็จะไม่เป็นโครงสร้างที่รวมศูนย์อำนาจ แต่จะมีลักษณะกระจายตัว มีการประสานสัมพันธ์แบบพหุวิถี และมีลักษณะเป็นเครือข่ายกระจายอำนาจในกิจกรรมหลายประเภท มากกว่าจะเป็นรูปสามเหลี่ยมปิรามิด และรวมศูนย์แบบเดิมที่ใช้กันมานับร้อยปี ผู้เขียนได้แบ่งพลังหลักในสังคมออกเป็น 4 พลังหลัก คือ กลไกอำนาจรัฐ กลไกทางการเมืองที่เป็นทางการ (พรรคการเมือง และสถาบันที่มาจากการเลือกตั้ง ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงท้องถิ่น) ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน และเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม ก็คือ กลไกของรัฐยังไม่มีการจัดระบบเป็นกลุ่มกิจกรรมที่ประสานกันภายใต้โครงสร้างเดียวกัน นอกจากนั้น กลไกของรัฐบางส่วนยังมีความพยายามที่จะเข้าไปมีบทบาทนำในภารกิจ ซึ่งมิใช่ภารกิจหลักของตน

ภายใต้บริบทนี้ กระแสการกระจายอำนาจ การให้ชุมชนมีส่วนร่วม การประสานเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายได้ทวีความสำคัญมากขึ้นทุกขณะ ดังนั้น การปรับเปลี่ยนโครงสร้างกลไกอำนาจรัฐจึงจะต้องคำนึงถึงประเด็นเหล่านี้ไว้ด้วย การทบทวนภารกิจของรัฐ จึงจะต้องมองให้ไกลนอกขอบเขตของการจัดองค์กรภายในของรัฐด้วยกันเอง โดยมองออกนอกกลไกของรัฐ ไปยังสังคม ซึ่งมีชุมชนและคนเป็นศูนย์กลางแทนที่จะเอารัฐเป็นศูนย์กลาง การมีอยู่ของพลังประชาชนที่เป็นผู้อยู่กับปัญหา รู้หนทางแก้ปัญหา แต่ไม่มีอำนาจในการแก้ปัญหา แล้วอาศัยประสบการณ์ความรู้จากชุมชน และองค์กรประชาชนในการทบทวนภารกิจของรัฐที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจการตัดสินใจให้กับชุมชนอย่างแท้จริง ผู้เขียนได้เสนอการกำหนดกรอบความคิดใหม่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของรัฐกับกลุ่ม ยุทธศาสตร์และประชาชน ได้ดังนี้

1) จะต้องมีการเปลี่ยนกรอบความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน จึงจะสามารถคิดหาแนวทางและมาตรการในการกระจายอำนาจได้

2) จะต้องมีการแยกแยะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนว่า มีหลายระดับชั้น และการทำความเข้าใจกับความสัมพันธ์ในแต่ละระดับชั้นเป็นก้าวแรก ที่จะทำให้เราสามารถแยกแยะ รูปแบบของการกระจายอำนาจ

3) แม้ว่ารัฐไทยจะเป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) แต่ในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมแล้ว มีความหลากหลายและความแตกต่างกันระหว่างภาคธุรกิจเอกชน และภายในภาคประชาชนด้วยกันเอง ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของรัฐเดี่ยวกับกลุ่มธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน จึงควรจะมีความยืดหยุ่นไม่ตึงตัว เพื่อให้ประสานสัมพันธ์กันในลักษณะพหุรูป (หลายรูปแบบ) แทนที่จะมีเพียงรูปแบบเดียว (เอกรูป) รูปแบบความสัมพันธ์ที่หลากหลาย และต่างระดับนี้จะมีลักษณะอย่างไร มีความมากน้อยอย่างไรนั้น จุดที่จะเป็นจุดแห่งความสัมพันธ์แบบพหุรูปนี้ได้ ก็คือ กิจกรรม

4) จะต้องมีการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลังส่วนต่างๆ เสียใหม่ โดยอาศัยการประสานสัมพันธ์แบบพหุรูป

5) จะต้องมีการจัดกลุ่มกลไกอำนาจรัฐเสียใหม่ ให้มีการกระจายตัวมากกว่านี้ เพราะกลไกอำนาจรัฐในปัจจุบันมีการจัดโครงสร้างที่ไม่เกื้อกูลต่อยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม

6) จะต้องมีการจัดโครงสร้างอำนาจทางการเมืองให้สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมทางอำนาจ และการคงอยู่ร่วมกันอย่างสันติระหว่างหลังสี่ฝ่ายคือ กลไกอำนาจรัฐฝ่ายกองทัพ กลไกอำนาจรัฐฝ่ายพลเรือน ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน และโครงสร้างอำนาจนี้จะต้องอาศัยพื้นฐานของการจัดแบ่งภารกิจและความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนเสียใหม่ โดยเน้นการส่วนร่วมและการกระจายอำนาจตามกิจกรรมที่เหมาะสม

ผู้เขียนได้เสนอตัวแบบ (Model) ของกลุ่มกิจกรรมในสังคม เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของรัฐกับสังคม ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ โดยข้อเสนอนี้จะเน้นทั้งปัญหาด้านโครงสร้าง และการประสานแนวคิดใหม่ในการนำเอาการจัดอำนาจ โครงสร้าง กระบวนการและกิจกรรมเข้ามาประกอบกันอย่างสันติของสามมิติ และอาศัยแนวทางพหุวิถี แก้ไขความขึงตึงของเอกวิถีในเอกรัฐ เป็นข้อเสนอในการประสานโครงสร้างต่างๆ ในการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจจากส่วนกลาง กับอำนาจในท้องถิ่นที่มีพื้นฐานจากประชาชนเสียใหม่ โดยมีศูนย์ประสานงานอยู่ที่ภูมิภาคเพื่อลดความเข้มข้นของอำนาจจากส่วนกลาง

กลุ่มกิจกรรมที่เสนอ 3 กลุ่ม ได้แก่

1) **กลุ่มกิจกรรมที่รัฐยังต้องมีบทบาทนำเป็นด้านหลัก** และจำเป็นจะต้องใช้ทรัพยากร ทั้งกำลังคน กำลังเงิน เพื่อดำเนินกิจกรรมขั้นพื้นฐานเหล่านั้น ได้แก่ กิจกรรมในกลุ่มต่างๆ คือ กลุ่มความมั่นคง และกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ การรักษาความมั่นคงของประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม การดำเนินการตามกระบวน

การยุติธรรม รวมทั้งภารกิจพิเศษที่มีลักษณะเฉพาะเช่น การป้องกัน และปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นต้น

2) **กลุ่มกิจกรรมที่รัฐมีบทบาทร่วมกับภาคเอกชน และภาคประชาชน** ในสัดส่วนที่มากน้อย ตามความเหมาะสมของกิจกรรมเหล่านั้น ทั้งนี้ บทบาททางด้านการบริหารและการจัดการของภาครัฐจะลดลงไปเรื่อยๆ

3) **กิจกรรมที่รัฐควรมีบทบาทร่วมกับเอกชน** ซึ่งรูปแบบการร่วมจะมีลักษณะตั้งแต่การให้เอกชนเข้ามามีบทบาทน้อยที่สุด ซึ่งได้แก่ การจ้างเหมาไปจนถึงการให้เอกชนมีบทบาทมากที่สุด คือ การให้ดำเนินการได้โดยเสรี กลุ่มกิจกรรมที่เข้าลักษณะดังกล่าวนี้ จะมีอยู่ 9 กลุ่ม แต่ละกลุ่มจะมีสัดส่วนของการที่เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจากน้อยสุดไปจนถึงมากที่สุด โดยเรียงลำดับดังนี้ กลุ่มกิจการต่างประเทศ กลุ่มบริหาร กลุ่มการคลังและเศรษฐกิจ กลุ่มพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ วัฒนธรรม และคุณภาพชีวิต กลุ่มพัฒนาชุมชน ชุมชนและเมือง กลุ่มเกษตรกรรม กลุ่มวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

3) **กลุ่มกิจกรรมที่รัฐไม่ควรมีภารกิจที่จะต้องใช้ทรัพยากรลงไปกระทำเลย** เพราะภาคเอกชนและ/หรือภาคประชาชนสามารถดำเนินกิจกรรมเหล่านั้นได้เอง ซึ่งจำแนกออกเป็น 5 รูปแบบได้แก่ *ภารกิจที่สามารถว่าจ้างให้ธุรกิจเอกชน* และปล่อยให้องค์กรประชาชนดำเนินการได้บ้าง *ภารกิจที่เอกชนหรือองค์กรประชาชน* สามารถเช่ากิจการไปดำเนินการบางส่วน *ภารกิจที่ร่วมดำเนินการระหว่างรัฐ-เอกชน หรือองค์กรประชาชน* โดยอาจร่วมในแง่ทุนหรือแบ่งสัดส่วนความรับผิดชอบ *ภารกิจที่ให้เอกชน หรือองค์กรประชาชน รับสัมปทาน ภารกิจที่เอกชน หรือองค์กรประชาชน* สามารถดำเนินการได้โดยรัฐให้การสนับสนุน

ผู้เขียนเห็นว่า *การที่รัฐยอมโอนอ่อนร่วมมือกับภาคประชาชนในระดับหนึ่งนี้ ปัจจัยสำคัญคือ การกดดันของกระแสโลกที่มาจากองค์การสหประชาชาติ และประเทศตะวันตก ที่เริ่มเปลี่ยนนโยบายการให้ความช่วยเหลือ โดยนิยมให้ผ่านองค์กรเอกชนมากกว่าหน่วยงานของรัฐบาล* ซึ่งกลไกรัฐควรได้รับการเรียนรู้จากวิธีการคิด และการทำงานขององค์กรนอกระบบราชการอย่างเช่น สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา แสวงหากลไกและกระบวนการในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชน

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2541) เห็นว่าความพยายามของรัฐบาลในประเทศต่างๆ ที่จะปฏิรูปภาครัฐเพื่อตอบสนองกับวิกฤตกาลและความท้าทายทางด้านเศรษฐกิจและนวตกรรมทางเทคโนโลยีในยุคโลกาภิวัตน์ มีผลกระทบก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนทัศน์ (paradigm shift) ของการบริหารปกครองไปจากรูปแบบเดิม ที่เรียกว่า การบริหารราชการแผ่นดิน (traditional public administration) ไปสู่รูปแบบใหม่ของการบริหารปกครอง (governance) หรือที่เรียกว่า การบริหารจัดการภาครัฐ (public sector management หรือ public management) ซึ่งพยายามลดบทบาทการแทรกแซงและจำกัดขนาดของรัฐบาลและระบบราชการลงโดยอาศัยกลไกระบบตลาด (market mechanism) ให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นกลไกในการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ แทน เน้นถึงพันธะความรับผิดชอบ (accountability) และความโปร่งใส (transparency) รวมทั้งได้นำเทคนิควิธีการบริหารสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผล (result-base management) มาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงาน นอกจากนั้น ยังพยายามกระจายอำนาจไปยังระดับท้องถิ่น มุ่งเสริมสร้างบทบาทความเข้มแข็งและกระบวนการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินของประชาชนโดยตรง (citizen participation) ตลอดจนการสนับสนุนและส่งเสริมองค์กรประชาสังคมต่างๆ (civil society organization) ให้เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการชุมชนของตัวเองมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารปกครองดังกล่าวนี้ มิได้เป็นเพียงแค่การปรับเปลี่ยนในวิธีการบริหารจัดการรัฐกิจให้มีประสิทธิภาพและมีความทันสมัยเช่นเดียวกับธุรกิจเอกชน (corporatization) เท่านั้น แต่หมายรวมถึง การปฏิรูปภาครัฐและสังคมโดยรวม โดยทำการทบทวนและปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของรัฐบาล รวมทั้งปรัชญา หลักการ

และแนวทางในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตลอดจนการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล ระบบราชการ ธุรกิจ ประชาชนและองค์กรประชาสังคมต่างๆ เสียใหม่อีกด้วย กระแสแนวคิดทางวิชาการที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ของการบริหารปกครองไปสู่รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐ แยกออกได้เป็น 3 ส่วน คือ

1) **ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แบบนีโอคลาสิค (Neo-classical economics)** หรือเศรษฐศาสตร์แบบเหตุผลนิยม (economic rationalism) และเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน (Institutional economics) เกิดขึ้นในช่วงกลางทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา โดยทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แบบนีโอคลาสิค (Neo-classical economics) หรือเศรษฐศาสตร์แบบเหตุผลนิยม (economic rationalism) มีความเชื่อในพลังและบทบาทของกลไกตลาดว่ามีประสิทธิภาพและสามารถจัดการตัวเองได้ โดยได้เสนอให้มีการเปิดการค้าเสรีและใช้มาตรการที่อิงกับกลไกตลาด (markertization & market-base mechanism) อาทิเช่น การแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน (privatization) การผ่อนคลายการควบคุม (deregulation) เป็นต้น ในส่วนของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน มองว่า รูปแบบความสัมพันธ์ของบุคคลฝ่ายต่างๆ มีลักษณะของการทำสัญญาแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน โดยฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ว่าจ้าง (principal) และอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้รับจ้างหรือตัวแทน (agent) ซึ่งจะยินยอมปฏิบัติงานต่างๆ ให้ตามที่ตกลงและได้รับรางวัลเป็นการตอบแทน โดยแนวคิดดังกล่าวเชื่อว่า ทั้งสองฝ่ายต่างมีเหตุผล พยายามมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด ซึ่งอาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ แต่เนื่องจากฝ่ายผู้รับจ้างหรือตัวแทนค่อนข้างจะได้เปรียบเพราะมีข้อมูลความรู้และทักษะ ประกอบกับข้อจำกัดของผู้ว่าจ้าง ทำให้เกิดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการกระทำ (transaction cost) ที่สูงขึ้น ซึ่งค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะเห็นชัดเจนในหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากขาดระบบการแข่งขัน

2) **แนวคิดแบบการจัดการนิยม** ได้แก่ แนวคิด Corporatization Neo-Taylorism และ New-Public Management (NPM) เกิดขึ้นในช่วงกลาง-ปลายทศวรรษ 1980 แนวคิดนี้ต่างชี้ให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารราชการ อันเนื่องมาจากการขาดความคล่องตัวทางการบริหารจัดการ ที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้า (input) และกฎระเบียบ โดยพยายามให้หันมาให้ความสำคัญต่อการสร้างตัวชี้วัดผลความสำเร็จของการบริหารจัดการ ทั้งในแง่ของผลลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) ตลอดจนการสร้างความพึงพอใจในคุณภาพของการให้บริการประชาชน รวมทั้งการนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชนที่ประสบความสำเร็จมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานของรัฐ

3) **แนวคิดตามหลักการประชารัฐ (Participatory State)** ประกอบด้วยแนวคิด Citizen Participation และ Communitarianism เป็นอุดมการณ์ทางการเมืองซึ่งพยายามแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของคุณค่าของหลักการประชาธิปไตย (democratic value) ที่ประชาชนพลเมืองและกลุ่มองค์กรประชาสังคมจะสามารถมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และแสดงให้เห็นถึงศักยภาพ ภูมิปัญญาของตน และร่วมมือกันเป็นหมู่คณะ/ภาคีในการบริหารปกครองกิจการต่างๆ ของบ้านเมืองทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม นอกเหนือจากกระบวนการมีส่วนร่วม ด้วยวิธีการออกเสียงเลือกตั้ง โดยพยายามกระตุ้นให้ประชาชนมีจิตสำนึกและกระตือรือร้นในการการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง สนับสนุนให้มีการริเริ่มประชาคมและกระบวนการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาตนเอง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการตัดสินใจในนโยบายที่สำคัญ แนวคิดนี้ เชื่อว่า การออกเสียงเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมทางการเมืองยังเป็นสิ่งจำเป็น แต่ไม่เพียงพอต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและลักษณะการผูกขาดอำนาจของระบบราชการในการส่งมอบบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ให้ความสำคัญกับบทบาทขององค์กรอาสาสมัครที่ไม่มุ่งแสวงหากำไร (Non-profit organization) หรือที่เรียกว่า ภาคที่ 3 (third sector) ในฐานะเป็นทางเลือกใหม่สำหรับการแก้ปัญหาต่างๆ ของสังคมในยุคปัจจุบัน การบริหารจัดการ (governance) เป็นกลไกสำคัญที่จะนำกลยุทธต่างๆ ไปสู่

การปฏิบัติเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน (sustainable development) Owen Huges (อ้างในทศพร ศิริสัมพันธ์, 2541) เห็นว่าปัจจัยต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงในกระบวนทัศน์ของการบริหารปกครองดังกล่าว ได้แก่ สภาพการแข่งขันระหว่างประเทศและโลกาภิวัตน์ วิกฤตกาลทางเศรษฐกิจ กระแสอนุรักษ์นิยม การต่อต้านรัฐบาลและการกระจายอำนาจ ความสำเร็จของระบบเศรษฐกิจเสรี ความล้มเหลวของระบบวางแผนและควบคุมเศรษฐกิจแบบรวมศูนย์อำนาจหรือระบบสังคมนิยม ปัญหาทุจริตคอรัปชั่นของรัฐบาลและระบบราชการ ตลอดจนความเข้มแข็งและการเปลี่ยนแปลงของภาคธุรกิจเอกชน

ผู้เขียนเห็นว่า แนวคิดดังกล่าวทั้งหมดมีเป้าหมายที่จะเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ของการบริหารปกครองไปจากเดิม โดยพยายามลดบทบาทและจำกัดขนาดของรัฐบาลและระบบราชการเกี่ยวกับการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน พร้อมทั้งเสนอแนะทางเลือกใหม่ของการบริหารจัดการภาครัฐด้านต่างๆ เช่น การถ่ายโอนไปสู่ระบบตลาดและภาคธุรกิจเอกชน การปรับระบบการบริหารจัดการให้มีความทันสมัย การจัดตั้งองค์กรบริหารอิสระหรือองค์กรมหาชน การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง การเสริมสร้างบทบาทของชุมชนและอาสาสมัครที่ไม่มุ่งแสวงหากำไร เป็นต้น การยอมรับความหลากหลายของรูปแบบการบริหารปกครองจะทำให้เราต้องหันมาทบทวน ศึกษาและวิเคราะห์เพื่อแยกแยะและหาคำตอบว่า ภารกิจหน้าที่หรือกิจกรรมต่างๆ ของรัฐควรมีการเปลี่ยนแปลงและออกแบบโครงสร้าง ระบบและวิธีการบริหารจัดการภาครัฐอย่างไร จึงจะมีความเหมาะสมกับสถานการณ์และเกิดประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมมากที่สุด ทั้งนี้ ได้เสนอแนะว่าควรมีการศึกษาวิจัย ทดสอบและทดลองปฏิบัติ การปรับปรุงแก้ไขจากนักวิชาการและนักปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าประสงค์สุดท้ายของการสร้างระบบการบริหารปกครองที่ดี ในประเด็นต่างๆ ได้แก่

1) การสำรวจภารกิจหน้าที่หรือกิจกรรมที่เป็นแกนหลัก (core function) ที่ยังสมควรดำเนินการโดยหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่มีเงื่อนไขที่จะต้องปรับปรุงระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ ทันสมัย และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน

2) การนำเอาระบบและกลไกตลาดเข้ามาทดแทนการแทรกแซงของรัฐบาลจะเหมาะสมกับสถานการณ์อย่างไร มีข้อจำกัดประการใด

3) การมีส่วนร่วมของประชาชนควรจะมีมากน้อยเพียงใด อย่างไร และในประเด็นใด

4) บทบาทขององค์กรอาสาสมัครและชุมชนจะเข้ามาเสริมหรือแทนที่ระบบราชการอย่างไร

เชาวนะ ไตรมาศ (2543) เห็นว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีจุดเน้นที่สำคัญคือ การจำกัดอำนาจรัฐ และการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและอำนาจประชาชน และเจตนารมณ์ดังกล่าว ทำให้รัฐในความหมายดั่งเดิมเปลี่ยนไป จากรัฐประชาชาติ (Nation State) แบบรัฐราชการ (Bureaucratic Polity) เป็นประชารัฐ (Civil State) ที่ประชาชนเป็นศูนย์กลางของรัฐ บริบทใหม่ของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ทำให้ราชการจำเป็นต้องปรับบทบาทใหม่ โดยจะต้องทำพร้อมๆ กันไปทั้ง 3 ส่วนคือ การผ่อนคลายและถ่ายโอนอำนาจ การผ่อนคลายและถ่ายโอนภารกิจ การผ่อนคลายและถ่ายโอนบริการ เนื่องจากปัจจุบันทั้งสามส่วนมีความสำคัญในการกำหนดบทบาทของราชการไทย โดยที่ทั้งสามส่วนต่างก็เป็นอุปกรณ์เสริมซึ่งกันและกัน ไม่ว่าราชการได้ยึดกุมปัจจัยด้านใดย่อมมีผลต่อบทบาทของราชการด้วยกันทั้งสิ้น

การผ่อนคลายและถ่ายโอนอำนาจ โดยเสนอให้ฝ่ายราชการได้ทบทวนในประเด็นต่างๆ ดังนี้

- กระจายอำนาจการบริหารที่กระจุกอยู่แต่เฉพาะที่ฝ่ายราชการออกไปหรือไม่ ถ้ามีการกระจายอำนาจการบริหารออกไป จะต้องพิจารณาในประเด็นเหล่านี้ เช่น การจัดระดับความสำคัญของอำนาจและจัดลำดับขั้นตอนของวิธีปฏิบัติให้เหมาะสม การเปลี่ยนรูปแบบของอำนาจใหม่ เช่น การให้ความสนับสนุนแก่ฝ่ายอื่นภายนอก การประสานความร่วมมือกันกับฝ่ายอื่น การลดหรือขยายขอบเขตของอำนาจ เป็นต้น

- กำหนดกรอบของอำนาจใหม่ว่า ส่วนใดที่เป็นกระแสหลักของกรอบอำนาจดั้งเดิม เช่น เป็นอำนาจการบังคับควบคุมหรือเป็นอำนาจการอำนวยบริการ ส่วนใดที่เป็นรูปหลักของกรอบอำนาจแบบใหม่ เช่น การเป็นผู้นำในการใช้อำนาจหลัก การเป็นผู้ใช้อำนาจในการเข้าร่วมกับส่วนอื่น หรือการเป็นผู้ใช้อำนาจในรูปของการประสานให้แก่ส่วนอื่นภายนอกส่วนราชการ

- กำหนดทิศทางของอำนาจเสียใหม่ว่า จะมุ่งไปสู่ทิศทางใดระหว่างการรวมศูนย์อำนาจ การแบ่งอำนาจหรือการกระจายอำนาจออกสู่ภายนอก

- วางจุดเน้นเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในสถานะอำนาจของฝ่ายราชการให้ชัดว่า จะเน้นการบังคับหรือเน้นการสนับสนุนเกื้อกูล จะเน้นการควบคุมหรือเน้นการให้อิสระ หรือจะเน้นการแทรกแซงหรือเน้นการมีส่วนร่วม

การผ่อนคลายและถ่ายโอนภารกิจ เสนอให้ฝ่ายราชการได้ทบทวนในประเด็นต่างๆ ดังนี้

- ทบทวนใหม่ว่า ภารกิจหลักของฝ่ายราชการนั้น ควรจะเป็นภารกิจในการผลิตสินค้าสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ หรือภารกิจในการจัดสรรผลประโยชน์สาธารณะให้เป็นธรรม

- วางขอบข่ายภารกิจใหม่ว่า จะต้องแปลงสภาพภารกิจหลักแบบใหม่ของฝ่ายราชการให้ต่างไปจากภารกิจในแบบเดิมอย่างไร โดยเฉพาะในระหว่างการผลิตสินค้าสาธารณะกับการจัดสรรผลประโยชน์สาธารณะ (เนื่องจากการผลิตกับการจัดสรรนั้นเป็นบทบาทที่มีความแตกต่างกันมาก เพราะการผลิตเป็นบทบาทของการใช้ทรัพยากร มีส่วนได้-เสียแย่งชิงงบประมาณ และขยายอาณาจักร ขณะที่การจัดสรรเป็นการคุมเกม คุมกฎกติกาเท่านั้น) เฉพาะในส่วนใดบ้างที่ฝ่ายราชการจะต้องรับผิดชอบเป็นหลัก ส่วนใดที่จะต้องรับผิดชอบในฐานะที่ร่วมมือกับฝ่ายอื่น หรือส่วนใดที่จะต้องรับผิดชอบในฐานะของผู้ทำการประสานหรือถ่ายโอนไปให้แก่หน่วยงานอื่นภายนอก

- กำหนดทิศทางของภารกิจเสียใหม่ว่าจะมุ่งไปสู่ทิศทางใด ระหว่างการทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมในการปฏิบัติภารกิจเสียเอง หรือทำหน้าที่เป็นเครือข่ายในการเชื่อมโยงการประสานการปฏิบัติภารกิจในระหว่างหน่วยนอกอื่น

- วางแนวในการบูรณาการ (integrate) ภารกิจที่แตกต่างกันให้บังเกิดผลรวมในบั้นปลาย (end result) ได้ โดยเฉพาะภารกิจที่ถูกถ่ายเทไปปฏิบัติในระหว่างหน่วยนอกอื่นๆ

การผ่านคลายและถ่ายโอนบริการ เสนอให้ฝ่ายราชการทบทวนประเด็นต่างๆ ดังนี้

- ควรจะต้องทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับสินค้า-บริการสาธารณะเสียใหม่ว่า เป็นสิ่งที่ฝ่ายราชการกำหนดในการผลิตและแจกจ่ายสู่สาธารณชน หรือเป็นสิ่งที่ฝ่ายสาธารณชนเป็นฝ่ายกำหนดให้ฝ่ายราชการต้องตอบสนองตาม

- วางข้อกำหนดภาระในการให้บริการสาธารณะว่า ราชการควรมีภาระในการบังคับให้มีหรือไม่มีสินค้าบริการใดหรือไม่ ราชการควรมีหน้าที่ควบคุมมาตรฐานคุณภาพของสินค้าบริการหรือผลิตสินค้าบริการเสียเอง ราชการควรมีหน้าที่ในการจัดหาสินค้าบริการตามความต้องการของฝ่ายราชการ หรือควรจัดสรรสินค้าบริการตามที่ผู้รับบริการมีความต้องการ

- กำหนดทิศทางของสินค้าบริการให้มีความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างสินค้าบริการที่เป็นตัวหลักของรัฐและเป็นตัวเลือกของประชาชน ซึ่งฝ่ายราชการควรจะได้กำหนดบทบาทในการผลิตและการจัดสรรที่เหมาะสมกับแต่ละประเภทของสินค้าบริการด้วย

- วางหลักปฏิบัติเกี่ยวกับสินค้าบริการด้วยให้มีความเหมาะสมสอดคล้องระหว่างประเภทของสินค้าบริการหลักของรัฐกับสินค้าบริการเลือกของประชาชน และการวางหลักการผลิตสินค้าบริการให้มีความสัมพันธ์ สอดคล้องระหว่างการผลิตให้มีประสิทธิภาพกับการจัดสรรให้เป็นธรรม รวมทั้งการวางแนวปฏิบัติให้มีความเหมาะสมสอดคล้องระหว่างประเภทของสินค้าบริการหลักของรัฐ สินค้าบริการเลือกของประชาชน กับหน้าที่ในการจัดหาให้ตามความต้องการของฝ่ายราชการ การจัดสรรตามความต้องการของผู้รับบริการ

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดแบ่งภารกิจขององค์กรของรัฐในส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น

จรัส สุวรรณมาลา (2537) ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการเมือง บริหารและการคลัง เพื่อพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจ โดยผู้เขียนเห็นว่าปัญหาของท้องถิ่นที่เกิดขึ้นคือ การที่รัฐบาลระดับชาติไปทำกิจกรรมในระดับท้องถิ่นมากเกินไป จึงได้เสนอแนวทางแก้ไขที่สำคัญ คือ

1) จะต้องมีการกำหนดภารกิจของรัฐบาลระดับต่างๆ ให้ชัดเจนและไม่ซับซ้อน โดยยึดหลักประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) และหลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency) โดยท้องถิ่นทำหน้าที่จัดบริการที่จำเป็นพื้นฐานของชุมชนที่เป็นความต้องการของคนในพื้นที่ ส่วนรัฐบาลทำภารกิจที่เป็นแบบ Pool-down Service เช่น มหาวิทยาลัย โรงพยาบาลศูนย์ เป็นต้น ทั้งนี้ จะต้องมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากหน่วยราชการในส่วนกลางและจากภูมิภาคสู่ท้องถิ่น โดยการถ่ายโอนที่ว่านั้น ต้องมีทั้งอำนาจหน้าที่ด้านการวางแผน การบริหารงาน บุคคล และการงบประมาณ

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้วิธีการจัดผลิตและจัดหา (Production and Provision) คือจัดบริการเองในชุมชน หรือร่วมกับชุมชนอื่นที่อยู่ใกล้เคียง โดยจัดการผลิต และการบริการภายใต้มาตรฐาน และการสนับสนุนของรัฐบาลระดับชาติ รวมทั้งร่วมลงทุนกับรัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน ทั้งนี้ ท้องถิ่นจะต้องมีแผนกลยุทธ์การพัฒนาท้องถิ่นที่รัดกุมชัดเจนว่าจะพัฒนาไปในทิศทางใด

ผู้เขียนเสนอว่า การจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมี 2 ระดับ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับชุมชนย่อยๆ เช่น ชุมชนเมืองและชุมชนชนบท และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ประสานความร่วมมือของชุมชนย่อยๆ

จรัส สุวรรณมาลา (2538) ได้เสนอปรับภารกิจของรัฐบาลระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น โดยใช้หลักการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ (หลักการรวมกระจายอำนาจ) ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการสำคัญ 4 ประการ คือ หลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency) และหลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) กำหนดภารกิจในการพัฒนาเพื่อการกระจาย ดังนี้

รัฐบาลระดับชาติ

1) วางแผนกลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับชาติ

2) บริหารระบบเศรษฐกิจระดับมหภาค (รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การบริหารระบบการเงิน ฯลฯ เป็นต้น)

3) ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยใช้มาตรการระดับมหภาค เช่น มาตรการด้านภาษีอากรและการเงิน รวมทั้งการขจัดปัญหาอุปสรรคระดับมหภาค และปัญหาระหว่างประเทศ ซึ่งมีผลกระทบต่อการส่งเสริมการลงทุนในส่วนภูมิภาค

4) จัดสรรงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมด้านการพัฒนาท้องถิ่นของหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่น โดยใช้หลักการให้เงินอุดหนุนแบบต่างๆ

5) สนับสนุนด้านบุคลากร เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสารการตลาด ฯลฯ ให้แก่หน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่น

6) กำกับ และประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่น เพื่อประเมินปัญหาและประสิทธิผลการดำเนินงานของการพัฒนาในภาพรวม

7) ดำเนินกิจกรรมประเภท Pool –down services ในระดับชาติ เช่น ท่าเรือ สนามบินนานาชาติ การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา การพัฒนาภูมิภาค การประกันสังคม การรักษาความมั่นคงของชาติ การรักษาความสงบเรียบร้อยในระดับชาติ พัฒนาและบำรุงรักษาการคมนาคมขนส่งระดับภูมิภาคและระดับชาติ ฯลฯ เป็นต้น

องค์กรของรัฐในระดับจังหวัด (จังหวัดในฐานะหน่วยราชการส่วนภูมิภาค)

1) วางแผนกลยุทธ์การส่งเสริมการลงทุน (แผนพัฒนา) จังหวัด

2) กำหนดแผนปฏิบัติการด้านการส่งเสริมการลงทุนของจังหวัด

3) จัดบริการประเภท Pool –down services ในระดับจังหวัด เช่น การศึกษาระดับอุดมศึกษา (วิทยาลัยชุมชน) การศึกษาระดับมัธยมศึกษา การป้องกันโรคติดต่อ จัดให้มีโรงพยาบาลศูนย์สำหรับการรักษาโรคเฉพาะทางที่ต้องอาศัยแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ หรือใช้เครื่องมือทางการแพทย์ที่มีราคาแพง พัฒนาและบำรุงรักษาระบบการคมนาคมขนส่งในจังหวัด การป้องกันสาธารณภัย ระบบการกำจัดขยะและน้ำเสีย ระบบการรักษาความเรียบร้อยภายในจังหวัด ฯลฯ เป็นต้น

หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชน (เขตเมือง:เทศบาล)

1) วางแผนกลยุทธ์เพื่อการพัฒนา (ส่งเสริมการลงทุน) ของชุมชน

2) จัดให้มีบริการสาธารณะพื้นฐานทางกายภาพและทางสังคมของชุมชน เช่น การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา การจัดให้มีบริการสาธารณะสุขขั้นพื้นฐานของชุมชน การสุขาภิบาล การเก็บกวาดขยะมูลฝอย การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน ทางระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบการจราจร ระบบการคมนาคมขนส่งในเขตเมือง การ

ปรับปรุงชุมชนแออัดในเขตเมือง การจัดให้มีที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย การฝึกอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงาน ฯลฯ เป็นต้น

3) ร่วมลงทุนกับองค์กรภายนอก (หน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานเอกชน องค์กรสาธารณกุศล และหน่วยราชการของรัฐบาลระดับชาติ) ในโครงการพัฒนาท้องถิ่นต่างๆ เช่น โครงการพัฒนาเขตส่งเสริมการค้าและอุตสาหกรรม นิคมอุตสาหกรรม โครงการพัฒนาระบบน้ำประปา โครงการพัฒนาระบบโทรศัพท์ โครงการที่จอดรถในย่านธุรกิจ โครงการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน โครงการจัดการศึกษา ฝึกอบรม พัฒนาบุคลากรเพื่อส่งเสริมหรือพัฒนาชุมชน เป็นต้น

หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชน (เขตชนบท:องค์การบริหารส่วนตำบล)

1) วางแผนกลยุทธ์การพัฒนาชุมชน

2) จัดบริการสาธารณูปโภคของชุมชน เช่น ก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน ทางระบายน้ำ ระบบการชลประทานของชุมชน จัดการศึกษาระดับประถมศึกษา จัดให้มีบริการสาธารณสุข และการสุขาภิบาลขั้นพื้นฐาน ฯลฯ เป็นต้น

3) ร่วมกับองค์กรภายนอก (หน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงาน เอกชน องค์กรสาธารณกุศล และหน่วยราชการของรัฐระดับประเทศ) จัดบริการสาธารณะ หรือดำเนินกิจกรรมใดๆ เพื่อการพัฒนาชุมชน

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2539) เห็นว่าจากระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีภารกิจกว้างขวางครอบคลุมไปทั่วทั้งประเทศ ใช้บุคลากร และงบประมาณจำนวนมหาศาล เชื่อมโยงไว้ด้วยกฎเกณฑ์และระเบียบแบบแผนที่ค่อนข้างเข้มงวดเคร่งครัด โดยการตัดสินใจและสั่งการต่างๆ จะขึ้นอยู่กับส่วนกลางเป็นสำคัญ แม้จะพยายามมอบอำนาจไปสู่ภูมิภาค แต่ก็ไม่อาจแก้ปัญหาให้เป็นที่พอใจของประชาชนได้ จึงเกิดความเบื่อหน่ายต่อระบบราชการที่เป็นอยู่และอยากเห็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทั้งในแง่ของการจัดองค์กรและการบริหารงานบุคคล ก่อให้เกิดกระแสเรียกร้องให้เลิกระบบผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นตัวแทนของรัฐ โดยมีความคิดว่าเมื่อได้มีการเลือกตั้งผู้บริหารแล้ว จะแก้ปัญหาทั้งหมดได้ ทั้งๆ ที่อาจจะยังไม่ได้พิจารณาถึงรากฐานและความสัมพันธ์ของหลักการรวมอำนาจและกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยังมิได้มีการประเมินถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการตอบสนองความต้องของประชาชนภายใต้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทให้ถ่องแท้ชัดเจน มีแต่ความรับรู้ในลักษณะกว้างๆ ว่าการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาในระยะที่ผ่านมานั้น ไม่สามารถที่จะปฏิบัติภารกิจสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้เขียนได้เสนอให้มีการพัฒนาโครงสร้างระบบการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ใน 2 ประเด็น คือ

การทบทวนการจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ให้ชัดเจน ดังนี้

ระดับชาติ ควรทบทวนการจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และของราชการส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกับการลดบทบาทของรัฐในฐานะผู้ดำเนินการทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้ประกอบการ ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ การลดบทบาทของรัฐในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนในการดำเนินการแข่งขันกับ

ต่างประเทศในเวทีการค้าโลก ฯลฯ และการขจัดปัญหาความซ้ำซ้อนในหน้าที่ที่มีลักษณะอย่างเดียวกันระหว่างส่วนราชการต่างๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ระดับท้องถิ่น ควรเร่งพัฒนากลไกและแก้ไขระบบบริหารให้เป็นอิสระจากส่วนกลาง เพื่อให้สามารถคิดเองทำเองและเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น

การปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการเสียใหม่ โดยในระดับชาติ ควรจัดแบ่งกลุ่มกระทรวงต่างๆ เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแบ่งออกเป็น 7 กลุ่ม คือ กลุ่มกำหนดนโยบายและแผน กลุ่มส่งเสริมการผลิตและการจัดการผลผลิต กลุ่มโครงสร้างพื้นฐาน กลุ่มพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพชีวิต กลุ่มกิจการต่างประเทศ กลุ่มรักษาความมั่นคง และกลุ่มการคลัง นอกจากนั้น ควรพัฒนากฎหมายให้รัฐบาลมีอำนาจเสนอออกพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงสังกัดของกรม กองภายในกระทรวงต่างๆ ได้ตามความเหมาะสมแก่การปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลนั้นๆ

ปธาน สุวรรณมงคล (2539) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เพื่อศึกษาวิเคราะห์การกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกิจกรรมหลักของรัฐเพื่อเสนอแนะรูปแบบการกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น พบว่า แนวโน้มระบบบริหารงานของรัฐในกระแสโลกาภิวัตน์ จะมีการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรไปถึงระดับท้องถิ่น การกำหนดนโยบาย โครงสร้างองค์กรและการจัดการ และระเบียบข้อบังคับมีลักษณะแตกต่างกันตามท้องถิ่น ไม่รวมเป็นแบบเดียวกัน (uniformity) การเปลี่ยนแปลงวิธีการดำเนินงานของระบบบริหารของรัฐจากการปฏิบัติงานเอง มาเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ กำกับดูแล ติดตามและ ประเมินผล โครงสร้างองค์กรบริหารมีขนาดเล็กและยืดหยุ่น คล่องตัว โดยผู้วิจัยได้เสนอแนวทางปรับบทบาท หน้าที่และโครงสร้างความสัมพันธ์ของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น รวมทั้งได้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ ดังนี้

1) **บทบาทและหน้าที่**

ส่วนกลาง เน้นบทบาทด้านนโยบาย ด้านอำนวยการ (กำกับดูแล) และด้านช่วยอำนวยการ (การให้คำปรึกษาด้านเทคนิควิธีการ) โดยกำหนดหน้าที่หลักของรัฐใน 10 กลุ่ม คือ นโยบาย แผนและอำนวยการทั่วไป เศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานทั่วไป การต่างประเทศและธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ การป้องกันประเทศ ความมั่นคงภายในและกระบวนการยุติธรรม ทรัพยากรมนุษย์และสวัสดิการสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พัฒนาชนบทชุมชนเมือง และอื่นๆ

ส่วนภูมิภาค เน้นบทบาทด้านอำนวยการ (ส่วนกลางต้องมอบอำนาจให้มากขึ้น) ด้านปฏิบัติการ (บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ จะต้องได้รับการจัดสรรให้เพิ่มขึ้น) และด้านช่วยอำนวยการ หน้าที่คือ การนำนโยบาย การตัดสินใจของรัฐบาล แผน แผนงาน โครงการของกระทรวง ทบวง กรม ไปปฏิบัติให้ลุล่วง การริเริ่มแผน แผนงาน โครงการเพื่อพัฒนา/ แก้ไขปัญหาในพื้นที่ การกำกับดูแล ประสานงานกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ

ส่วนท้องถิ่น เน้นบทบาทด้านนโยบาย (การบริหารงานของท้องถิ่น) และด้านปฏิบัติการแปลงนโยบายในรูปแผน แผนงาน โครงการ แล้วปฏิบัติหน้าที่ของส่วนภูมิภาค ควรเป็นหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการดำเนินชีวิตของคน และลักษณะชุมชนของท้องถิ่นนั้นๆ อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับขีดความสามารถใน

การบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐด้วยว่า จะกระจายหน้าที่ใดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทใดไปดำเนินการได้ในระดับใด

2) **โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น** ใน 3 ด้าน คือ

ด้านการบริหารราชการ ส่วนกลาง ต้องมีความชัดเจนในการมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไปยังหัวหน้าส่วนราชการในส่วนภูมิภาค (ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด) โดยคำนึงถึงกลุ่มหน้าที่มากกว่าหน่วยงาน กลุ่มจังหวัดและระบบงาน สำหรับความสัมพันธ์กับท้องถิ่น ควรเน้นการสนับสนุนส่งเสริม มากกว่าการควบคุม ส่วนภูมิภาค ควรจัดให้มีการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัดระยะ 5 ปี โดยจังหวัดอนุมัติเองในกรอบวงเงินประจำปีที่ส่วนกลางกำหนด สำหรับความสัมพันธ์กับท้องถิ่น ควรเน้นการสนับสนุนส่งเสริมมากกว่าการควบคุมกำกับดูแล

ด้านการบริหารงานบุคคล ส่วนกลางควรเน้นเรื่องนโยบายและการกำหนดมาตรฐาน โดยหน่วยงานจากส่วนกลางควรมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการอย่างเพียงพอ เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน โดยส่วนกลางมีอำนาจในการบังคับบัญชาและลงโทษ ในส่วนท้องถิ่นควรมีนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลเป็นมาตรฐานเดียวกัน และมอบอำนาจลงไปยังองค์กรบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นให้มากขึ้น และควรมีการปรับปรุงให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ทั้งระดับชาติและระดับจังหวัด รวมเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียว และควรกระจายอำนาจการบรรจุ แต่งตั้งให้ผู้บริหารท้องถิ่นให้มากขึ้น

ด้านการบริหารงบประมาณ สำนักงบประมาณควรมอบอำนาจให้ระดับกระทรวงมากขึ้น และควรจัดสรรงบประมาณให้กลุ่มจังหวัดตามพันธกิจที่กลุ่มจังหวัดกำหนดขึ้นโดยชัดเจน เน้นการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณให้ส่วนท้องถิ่น โดยส่วนกลางควรพิจารณาผ่อนคลายกฎ ระเบียบในการควบคุมการบริหารงบประมาณของส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา ตรวจสอบ และรายงานการบริหารงบประมาณ โดยไม่เข้าไปก้าวก่ายในการบริหาร

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายว่า รัฐบาลต้องกำหนดวิสัยทัศน์การบริหารงานของรัฐใน 10-20 ปีข้างหน้าอย่างชัดเจน โดยควรเสนอให้มีกฎหมายการบริหารงานของรัฐ (Public Service Reform Act) เป็นกรอบในการดำเนินการ การจัดทำแผนระยะปานกลาง (5 ปี) และแผนปฏิบัติการประจำปี การปรับปรุงการบริหารงานของรัฐให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การจัดตั้งองค์กรถาวรระดับชาติทำหน้าที่ในการจัดทำแผนกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามแผน การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรการบริหารงานของรัฐให้มีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและพันธกิจของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ที่ทำให้รัฐบาลสามารถดำเนินการได้เอง โดยออกกฎหมายของฝ่ายบริหารแทนการออกพระราชบัญญัติ ควรพิจารณาแนวคิดการให้มีรัฐมนตรีภาค เพื่อทำหน้าที่ติดตามดูแลประสานการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

ศุภชัย ยาวะประภาษ และคณะ (2540) ได้ทำการศึกษาเรื่องการปฏิรูปการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย พบว่า การบริหารราชการของประเทศไทยเกือบทั้งหมด เป็นการบริหารราชการโดยส่วนกลาง การจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานในปัจจุบัน กลไกการจัดตั้ง/ยุบ/ เปลี่ยนแปลง การบริหารราชการยังขาดประสิทธิภาพ ปัจจุบันยังไม่มีการมอบอำนาจ และกระจายอำนาจในการบริหารอย่างแท้จริง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประเทศได้ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จำเป็น

ต้องทบทวน โดยได้เสนอแนวทางในการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยฉายภาพให้เห็นถึง วิสัยทัศน์ราชการไทย ในปี พ.ศ. 2563 (ค.ศ.2020) และนำเสนอโครงสร้างรวมของความสัมพันธ์ระหว่างราชการระดับต่าง ดังนี้

วิสัยทัศน์ภาครัฐไทย

ภาครัฐไทยในปีพุทธศักราช 2563 จะดำเนินการเฉพาะบทบาทในการกำหนดนโยบาย กำกับดูแล และเน้นบทบาทในการเป็นผู้จัดหาบริการ (service provider) มากกว่าการเป็นผู้ผลิต (service producer) ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน และองค์กรอื่นๆ เข้ามามีบทบาทในอุตสาหกรรมบริการสาธารณะมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การส่งมอบบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างมีคุณภาพ โดยใช้ค่าใช้จ่ายให้คุ้มค่าที่สุด ในความสัมพันธ์ของภาครัฐเองนั้น ส่วนกลางจะรับผิดชอบ ดูแลในด้านนโยบายระดับชาติ และการต่างประเทศ โดยนำนโยบายที่กำหนดโดยฝ่ายการเมืองไปประสานให้เกิดการปฏิบัติ กำกับดูแลและตรวจสอบเป็นสำคัญ บทบาทในการจัดบริการสาธารณะต่างๆ รวมตลอดจนการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ภารกิจที่ไม่ใช่ขอบเขตระดับชาติให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ คณะผู้ศึกษาได้เสนอความเห็นในการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารภาครัฐในเรื่องการจัดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น โดยเสนอให้มีการดำเนินการเป็น 3 ช่วง ดังนี้

ช่วงที่ 1 ภายใน 5 ปี คงไว้ซึ่งโครงสร้างของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ทั้ง 3 ระดับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ถ่ายโอนงาน งบประมาณและบุคลากรจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค

ช่วงที่ 2 ภายใน 10 ปี คงราชการส่วนภูมิภาคไว้ แต่ให้ภูมิภาคมีแค่ระดับจังหวัดเท่านั้น ขณะเดียวกันก็แปรสภาพอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด

ช่วงที่ 3 ภายในปี 2563 ให้มีเฉพาะราชการบริหารส่วนกลางและท้องถิ่นเท่านั้น เนื่องจากภารกิจอำนาจหน้าที่และบุคลากรของส่วนราชการต่างๆ ในภูมิภาค ได้แปรสภาพเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด

จรัส สุวรรณมาลา (2542) ได้เสนอแนวคิดและข้อค้นพบเกี่ยวกับแนวทางการจัดแบ่งภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการจัดแบ่งภารกิจระหว่างหน่วยรัฐบาลระดับชาติ ภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานคลังในประเทศไทย โดยได้คัดเลือกจังหวัดเพชรบุรีเป็นกรณีศึกษา

จากการศึกษา พบว่าปัญหาการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดลงมามี 2 ประการคือ ปัญหาการจัดบริการซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ และปัญหาการจัดบริการที่ขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากมีหน่วยงานจัดบริการจำนวนมากเกินไป

ปัญหาทั้งสองเรื่องนี้เกิดจากสาเหตุหลายประการร่วมกัน กล่าวคือ

- การมีหน่วยจัดบริการสาธารณะจำนวนมากและเป็นอิสระจากกันและกัน ภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการแบบแยกส่วน (Fragmented Structure) ทั้งในระดับกลุ่มจังหวัด ระดับจังหวัด/อำเภอ และระดับชุมชนล่าสุด ทำให้งบประมาณของรัฐถูกจัดแบ่งออกเป็นก้อนย่อยๆ ลงสู่พื้นที่ปฏิบัติการอย่างกระจัดกระจายไม่เป็นระบบและเกิดปัญหาการจัดบริการซ้ำซ้อนกันตามมา

- การมีหน่วยจัดบริการจำนวนมาก ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการภายในหน่วยงาน ทำให้เหลือเหลืองบประมาณในการจัดบริการไม่มากนัก

ผู้เขียนได้เสนอแนวทางการวิเคราะห์เพื่อจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรของรัฐในจังหวัดที่พัฒนาขึ้น ซึ่งได้ทดลองใช้ในจังหวัดเพชรบุรีแล้ว โดยใช้หลักเกณฑ์ 3 ประการ คือ

1) **การกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด** (Optimal accountability of service providers) หมายถึง หน่วยจัดบริการในระดับใดๆ ก็ตาม ที่มีคุณสมบัติอีก 2 ประการประกอบมากที่สุด คือ

1.1) เป็นหน่วยจัดบริการระดับล่างสุด (มีความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุด) เช่น ระดับชุมชนย่อย ตำบล/เทศบาล/สุขาภิบาล อำเภอ เขตการจัดบริการ จังหวัด หรือภูมิภาค เป็นต้น ที่มีความสามารถในการวางแผน จัดการผลิต และหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งคุณสมบัติข้อนี้ มาจากหลักการกระจายอำนาจ ในเรื่อง หลักความสามารถของท้องถิ่น (The Principle of Local Capability) การดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งมวลเป็นหน้าที่ของหน่วยปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจการสาธารณะใดๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือถึงแม้จะดำเนินการได้ ก็อาจจะเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่นๆ หรืออาจเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติและสังคมโดยรวม การกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จได้และการให้หน่วยงานระดับล่างมีความคล่องตัวและสามารถสนองตอบต่อสถานการณ์ภายนอกและลูกค้าได้อย่างรวดเร็ว ก็ต่อเมื่อหน่วยงานระดับล่างมีศักยภาพเพียงพอที่จะรองรับการกระจายอำนาจจากหน่วยงานระดับสูงลงมาเท่านั้น การกระจายอำนาจที่ปราศจากความพร้อมของหน่วยงานรับการกระจายอำนาจย่อมนำมาซึ่งความล้มเหลว

1.2) เป็นหน่วยจัดบริการที่มีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมประชากร หรือพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์และผลกระทบจากการจัดบริการโดยสมบูรณ์ และประชาชนผู้มีส่วนได้รับประโยชน์และผลกระทบจากการจัดบริการทั้งหมดสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิต และควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการนั้นๆ ได้โดยตรงมากที่สุด คุณสมบัติข้อนี้ใช้หลักความรับผิดชอบทางการเมือง (The Principle of Political Accountability) ซึ่งหมายความว่า บริการใดๆ ที่ ชุมชนในระดับล่างสุด สามารถร่วมกันรับผิดชอบในกระบวนการจัดผลิต วางแผน และการหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการฯ รวมทั้งควบคุมการจัดผลิต วางแผน และการหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการฯ รวมทั้งควบคุมตรวจสอบคุณภาพการผลิตบริการฯ ภายในชุมชนของตนเองได้อย่างสมบูรณ์ ก็ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของชุมชนในระดับล่างสุด (ซึ่งอาจดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโดยองค์กรชุมชนก็ได้) ในการจัดบริการสาธารณประเภทนั้นๆ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดบริการในเรื่องนั้นๆ เป็นของชุมชน ดำเนินการโดยชุมชน และรับผิดชอบต่อชุมชนอย่างสมบูรณ์ แต่ถ้าหากกิจกรรมใดที่ชุมชนแต่ละแห่งไม่สามารถร่วมกันรับผิดชอบในกระบวนการผลิตได้โดยลำพัง เช่น ไม่สามารถรับผิดชอบในด้านการจัดหารายได้มาใช้ดำเนินกิจกรรมได้ หรือไม่สามารถวางแผนการดำเนินงานโดยลำพังได้ หรือไม่สามารถควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานได้อย่างสมบูรณ์ ฯลฯ ดังนี้ เป็นต้น ก็ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรการปกครองในระดับที่สูงขึ้นไป เช่นเดียวกับกรณีที่กล่าวถึงข้างต้น

2) **การกำหนดขนาดการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด** (Optimal efficiency of scale) ขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ในที่นี้หมายถึง ขนาดของชุมชน (จำนวนประชากรในชุมชน) ในระดับใดๆ ก็ตาม (เช่น ระดับชุมชนระดับหมู่บ้าน ตำบล/เทศบาล/สุขาภิบาล อำเภอ/เขตการจัดบริการ จังหวัดหรือภูมิภาค เป็นต้น) ที่เอื้ออำนวยให้สามารถจัดบริการประเภทนั้นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นจำนวนประชากรที่จะเอื้ออำนวยให้มีต้นทุนการจัดบริการต่ำที่สุดนั่นเอง การกำหนดหน่วยจัดบริการฯโดยคำนึงถึงขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในที่นี้มาจาก หลักประสิทธิภาพ (The Principle Efficiency) ของการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งมีหลักการว่า การจัดบริการสาธารณะใดๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อทำให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนได้จำนวนมากที่สุดก็นับว่าเป็นทางเลือกที่ดี

3) **การจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน** (Separation of policy-operation unit) การนำหลักเกณฑ์ทั้ง 2 ประการ มาวิเคราะห์การบริการแต่ละประเภท พบว่าหน่วยบริการที่มีความ

สามารถ และมีความรับผิดชอบต่อผู้ได้รับประโยชน์สูงที่สุด อาจจะไม่สามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุด (หรือมีประสิทธิภาพมากที่สุด) ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยจัดบริการ หรือหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดและสามารถหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้นั้น มักจะมีจำนวนประชากรจำนวนน้อยเกินไป ในทำนองเดียวกัน จำนวนประชากรที่สามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุดก็อาจจะเป็นประชากรของหลายๆ ตำบล หรือหลายๆ อำเภอประกอบกัน ซึ่งหน่วยจัดบริการที่มีอยู่ในปัจจุบัน หรือที่อาจจัดตั้งขึ้นใหม่ในอนาคตจะเป็นหน่วยงานที่มิได้ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการในชุมชนต่างๆ โดยตรง อันจะทำให้ผู้ใช้บริการและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดบริการไม่สามารถร่วมกำหนดนโยบายและควบคุมหน่วยจัดบริการได้โดยตรง ดังนั้น ทางเลือกที่น่าจะเหมาะสมมากที่สุดก็คือ การให้มีหน่วยกำหนดนโยบายการจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงที่สุด และการให้มีหน่วยจัดบริการที่มีต้นทุนต่ำที่สุด ในขณะที่หน่วยงานทั้งสองประเภทนี้ อาจเป็นหน่วยงานเดียวกันหรืออาจมิได้เป็นหน่วยงานเดียวกันก็ได้

ทั้งนี้ ผู้เขียนได้เสนอหลักการว่าด้วยความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

1) รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความน่าเชื่อถือได้ของระบบการปกครองท้องถิ่น ในระบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) เช่น ในกรณีของประเทศไทยนั้น รัฐบาลเป็นผู้กำหนดโครงสร้างและระบบการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งจัดตั้ง ยุบ-รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดตามหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (พ.ศ. 2540) โดยนัยดังกล่าวนี้ รัฐบาลย่อมจะต้องรับผิดชอบต่อพัฒนาการ ประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความน่าเชื่อถือได้ของระบบการปกครองท้องถิ่น ภายใต้หลักการความรับผิดชอบดังกล่าวนี้ รัฐบาลย่อมสามารถควบคุม กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินกิจกรรมอยู่ในกรอบของกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นและการจัดการปกครองแบบประชาธิปไตยของชุมชน ให้การคุ้มครองผลประโยชน์ของชุมชน ไม่ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ชุมชน และประเทศชาติโดยส่วนรวม นอกจากนั้น รัฐบาลย่อมสามารถยับยั้ง แทรกแซง หรือฟ้องร้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการที่ผิดกฎหมาย หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือไม่สามารถดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ หรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ชุมชน หรือสังคมส่วนรวมได้อย่างชัดเจน ในทำนองเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นองค์กรปกครองตนเองของชุมชน ย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องการใช้ดุลพินิจของรัฐบาลในการแทรกแซงกิจการของท้องถิ่น ในกรณีที่เห็นว่ารัฐบาลใช้ดุลพินิจที่ไม่ถูกต้องตามหลักการรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายระเบียบที่กำหนดไว้ได้เช่นเดียวกัน

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องร่วมรับผิดชอบในการดำเนินนโยบายของ รัฐบาล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินกิจกรรมตามนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ และนโยบายแห่งชาติที่รัฐบาล (และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกัน) กำหนดขึ้น ทั้งนี้ เพื่อผลประโยชน์แห่งรัฐและสังคมส่วนรวม โดยนัยดังกล่าวนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นตัวแทน หรือ หน่วยปฏิบัติงานของรัฐบาล ในกระบวนการนโยบายสาธารณะแห่งชาติ เช่น รัฐบาลกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว พัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวในชุมชนของตนเอง โดยรัฐบาลสนับสนุนเงินงบประมาณและให้คำแนะนำแก่ท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว ในกรณีเช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลได้ ในขณะเดียวกัน รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินกิจกรรมหรือจัดบริการสาธารณะบางประเภทร่วมกันได้ เช่น รัฐบาลและองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกันจัดทำโครงการพัฒนาภูมิภาค โดยแบ่งกันรับผิดชอบในการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ ในโครงการดังกล่าว ฯลฯ ดังนี้ เป็นต้น

3) รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันรับผิดชอบในเรื่องความเท่าเทียม คุณภาพ และมาตรฐานของบริการสาธารณะ

แม้รัฐบาลจะได้กระจายภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วก็ตาม แต่รัฐบาลยังคงต้องร่วมรับผิดชอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการให้แก่ประชาชน และชุมชน กล่าวคือ รัฐบาลมีหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพของบริการสาธารณะและจัดให้มีมาตรการที่เพียงพอสำหรับใช้ในการกำกับดูแล และจูงใจให้หน่วยงานของรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดบริการให้ได้มาตรฐาน รัฐบาลมีหน้าที่ที่จะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อลดความแตกต่างในทางการคลังระหว่างท้องถิ่นในภูมิภาคต่างๆ เพื่อสร้างหลักประกันความเท่าเทียมในคุณภาพและมาตรฐานการให้บริการสาธารณะพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ และในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดๆ ไม่สามารถจัดบริการพื้นฐานบางประเภทซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ก็อาจร้องขอให้รัฐบาลเข้ามาดำเนินกิจกรรมหรือจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ของตนเองแทนได้ ในทำนองเดียวกัน รัฐบาลก็อาจร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดๆ ดำเนินกิจกรรมหรือจัดบริการสาธารณะบางประเภทให้กับท้องถิ่นข้างเคียงที่ไม่สามารถจัดบริการพื้นฐานบางประเภทได้ (โดยรัฐบาลอาจสนับสนุนเงินงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นที่จัดบริการ) ทั้งนี้ ให้ถือว่าเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลที่จะต้องจัดให้มีหลักประกันในเรื่องความเท่าเทียม มาตรฐาน และคุณภาพของบริการสาธารณะพื้นฐาน ไม่ว่าบริการดังกล่าวจะดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐบาล หรือโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม

ผู้เขียนได้สรุปว่า ระบบการจัดบริการสาธารณะที่พึงปรารถนาตามข้อเสนอข้างต้นนั้น รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กัน สนับสนุนเกื้อกูลซึ่งกันและกันในระดับหนึ่ง ในขณะที่ต่างก็เป็นอิสระจากกันและกันในระดับหนึ่ง การดำรงรักษาสมดุลของความสัมพันธ์เชิงพึ่งพาซึ่งกันและกัน และเป็นอิสระจากกันและกันดังกล่าวนี้ เป็นกระบวนการเชิงพลวัต (Dynamic) ที่สามารถปรับเปลี่ยนไปให้สอดคล้องกับสถานการณ์แวดล้อม

จรัส สุวรรณมาลา (2543) ได้เสนอแนวทางในการจัดแบ่งภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า ควรยึดหลักเกณฑ์การจัดแบ่งภารกิจ 4 ประการ คือ หลักผลประโยชน์เฉพาะท้องถิ่นที่ไม่กระทบต่อท้องถิ่นอื่นๆ (Spillover effect) หลักความรับผิดชอบทางการเมือง (Political accountability) หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management efficiency) และหลักความสามารถของท้องถิ่น (Local capability)

1) **หลักผลประโยชน์เฉพาะท้องถิ่น (Spillover effect)** หมายความว่า กิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ภายในชุมชนแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ และไม่มีผลกระทบในทางลบต่อผู้คนในชุมชนอื่นๆ หรือที่เรียกกันตามภาษาวิชาเศรษฐศาสตร์ว่าไม่มี ผลล้นออก (Spillover effects) ก็ให้ถือว่ากิจกรรมนั้นเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชุมชน ในกรณีของไทย ก็คือ เทศบาล สุขาภิบาล อบต.หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษต่างๆ แต่ถ้ากิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของผู้คนหลายพื้นที่ (หลายชุมชน) ไม่ควรกำหนดให้เป็นกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชุมชน เพราะอาจจะก่อปัญหาการขัดแย้งระหว่างชุมชนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ จึงควรกำหนดให้เป็นกิจกรรมขององค์กรการปกครองในระดับที่สูงขึ้นไปกว่าชุมชนย่อยๆ ที่เกี่ยวข้องได้ ในกรณีของไทยนั้น องค์กรการปกครองที่อาจทำหน้าที่จัดบริการประเภทนี้ อาจมีได้หลายลักษณะ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด สหการหรือหน่วยงานประเภทอื่นๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆ แห่งร่วมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดบริการบางประเภท หรืออาจกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐบาลก็ได้ ตัวอย่าง เช่น เรื่องมลพิษจากเสียง อากาศบนถนน

ขนาดใหญ่ที่เชื่อมระหว่างจังหวัด หรือเชื่อมระหว่างภูมิภาค ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปจัดการมลพิษเหล่านี้เองไม่ได้ เนื่องจากผลกระทบไม่ได้เกิดอยู่ที่ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง

2) **หลักความรับผิดชอบในทางการเมือง** (Political Accountability) หมายความว่า กิจกรรมใดที่ชุมชนแต่ละแห่งสามารถร่วมกันรับผิดชอบในกระบวนการจัดผลิต วางแผน และหารายได้มาใช้จ่ายดำเนินกิจกรรม รวมทั้งควบคุมตรวจสอบคุณภาพการผลิตบริการฯ ภายในชุมชนของตนเองอย่างสมบูรณ์ ก็ควรกำหนดให้เป็นกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชุมชน ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดบริการในเรื่องนั้นๆ เป็นของชุมชน ดำเนินการโดยชุมชน และรับผิดชอบต่อชุมชนอย่างสมบูรณ์ แต่ถ้าหากกิจกรรมใดที่ชุมชนแต่ละแห่งไม่สามารถร่วมกันรับผิดชอบในกระบวนการผลิตได้โดยลำพัง เช่น ไม่สามารถรับผิดชอบในด้านการจัดหารายได้มาใช้ดำเนินกิจกรรมได้ หรือไม่สามารถวางแผนการดำเนินงานโดยลำพังได้ หรือไม่สามารถควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานได้อย่างสมบูรณ์ ฯลฯ ก็ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรการปกครองในระดับที่สูงขึ้นไป เช่นเดียวกับกรณีกล่าวถึงข้างต้น การจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีกระบวนการทางการเมืองของท้องถิ่นมาเกี่ยวข้อง ท้องถิ่นจะทำหรือไม่ทำ จะมีแผนหรือไม่มีแผน ต้องเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองของชุมชน เรื่องที่ท้องถิ่นรับผิดชอบควรอยู่ในกรอบที่การเมืองท้องถิ่นสามารถควบคุมกำกับ ดูแลได้

3) **หลักประสิทธิภาพในการจัดการ** (Management efficiency)

บริการสาธารณะมักจะมีลักษณะโครงสร้างต้นทุนและการให้บริการที่เป็นแบบเฉพาะตัว กล่าวคือ มีต้นทุนคงที่ในสัดส่วนที่สูง มีต้นทุนแปรผันต่อหน่วยของการให้บริการต่ำ (ในบางกรณีอาจไม่มีต้นทุนแปรผันเลย) และมีหลายกรณีที่มีต้นทุนแบบพิเศษเพิ่มขึ้นเป็นช่วงขั้นบันได เป็นต้น ฉะนั้น การจัดบริการสาธารณะบางประเภทจะต้องมีจำนวนผู้ใช้บริการมากๆ หรือเป็นชุมชนขนาดใหญ่พอสมควร จึงจะประหยัดต้นทุน ถ้าเป็นชุมชนเล็กๆ ก็อาจจะต้องจัดการผลิตบริการร่วมกัน เพื่อให้เกิดการประหยัดและสามารถใช้ประโยชน์จากบริการเหล่านั้นได้เต็มที่ กิจการสาธารณูปโภคบางประเภท เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท์ ต้องผลิตให้คนทั้งประเทศใช้บริการจึงจะประหยัดและคุ้มค่ากับการลงทุน ในกรณีเช่นนี้ ควรให้มีหน่วยงานในระดับชาติทำการผลิตและให้บริการแก่ทุกชุมชน กิจกรรมบางอย่าง เช่น การบำบัดน้ำเสีย การกำจัดขยะมูลฝอย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กเกินไปไม่สามารถทำกิจกรรมประเภทนี้ได้ เนื่องจากใช้งบประมาณสูง ซึ่งไม่คุ้มกับการลงทุน โดยกิจกรรมจะต้องเหมาะสมกับขนาดของท้องถิ่น ท้องถิ่นขนาดเล็กอาจร่วมกำจัดขยะมูลฝอย หรือบำบัดน้ำเสียกับท้องถิ่นข้างเคียงที่มีขนาดใหญ่กว่าได้ ดังนั้น หลักประสิทธิภาพจะทำให้ไม่สามารถออกแบบงานทุกชนิดให้กับทุกท้องถิ่นได้ งานที่ออกแบบได้ในภาคอีสานไม่สามารถออกแบบได้กับท้องถิ่นในภาคใต้หรือภาคกลางเป็นต้น

4) **หลักความสามารถของท้องถิ่น** (Local capability) ถือว่ามีความสำคัญทั้งในเชิงทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นและในหลักการจัดโครงสร้างการบริหารองค์การโดยทั่วไป กล่าวคือ ตามแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นประการหนึ่งที่นิยมปฏิบัติกันในนานาประเทศนั้น ถือว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งมวลเป็นหน้าที่ของหน่วยปกครองท้องถิ่นระดับหน่วยงานระดับล่าง ซึ่งมีความคล่องตัวและสามารถสนองตอบต่อสถานการณ์ภายนอกและลูกค้าได้อย่างรวดเร็ว ก็ต่อเมื่อหน่วยงานระดับล่างมีศักยภาพเพียงพอที่จะรองรับการกระจายอำนาจจากหน่วยงานระดับสูงลงมาเท่านั้น

หน่วยงานของรัฐบาลระดับชาติ ระดับภูมิภาค จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ควรมีบทบาทแตกต่างกันในบางส่วน และมีบทบาทร่วมกันในบางส่วน อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินภารกิจขององค์กรต่างๆ นั้น สามารถถ่ายเทให้แก่กันและกันได้ตามความเหมาะสม กล่าวคือ รัฐบาลหรือหน่วยราชการในส่วนกลาง

สามารถมอบอำนาจการจัดทำภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้ โดยรัฐบาลหรือหน่วยราชการในส่วนกลางจะต้องจัดสรรเงินงบประมาณ การสนับสนุนด้านเทคนิค วิชาการ เครื่องมือ ฯลฯ ที่จำเป็นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมตามที่ได้รับมอบหมายได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีภารกิจ 2 ลักษณะ คือ

1) ภารกิจที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นริเริ่มจัดทำขึ้นตามความต้องการของท้องถิ่น

2) ภารกิจที่รัฐบาลมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเป็นการเฉพาะ ซึ่งรัฐบาลหรือหน่วยราชการในส่วนกลางจะจัดสรรเงินงบประมาณดำเนินการพร้อมกับมาตรการสนับสนุนต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก หรือมีความสามารถทางการคลังต่ำ ไม่สามารถดำเนินงานบางประเภทได้ ก็สามารถร่วมดำเนินการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เช่น การจัดการเชิงธุรกิจร่วมกัน การซื้อบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือการร่วมกันดำเนินกิจกรรมในลักษณะอื่นๆ

รัฐบาลระดับชาติมีหน้าที่รับผิดชอบในการประกันคุณภาพการจัดการสิ่งแวดล้อม ทั้งส่วนที่เป็นบริการฯ ที่รัฐบาลรับผิดชอบ และบริการฯ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ ตามหลักการความรับผิดชอบร่วมกัน รัฐบาลจะมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินในส่วนที่เหมาะสมด้วยเช่นกัน

ตารางที่ 10 แนวทางการจัดแบ่งภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม

ภารกิจ	รัฐบาลระดับชาติ	องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษ/เทศบาล/ สุขาภิบาล/อบต.
วางแผน	วางแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	วางแผนการจัดการขยะ บำบัดน้ำเสีย ระบบระบายน้ำ และป้องกันน้ำท่วมในระดับจังหวัด	วางแผนการจัดการขยะ น้ำเสีย ระบบระบายน้ำ และป้องกันน้ำท่วมในระดับชุมชน
ควบคุม-ส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม	- กำหนดมาตรฐานและแนวทางการควบคุมคุณภาพน้ำ คุณภาพอากาศ คุณภาพเสียงในชุมชน - ให้การสนับสนุนด้านเทคนิค วิชาการ เครื่องมืออุปกรณ์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน องค์กรชุมชน ฯลฯ ในกิจกรรมการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม - จัดสรรเงินงบประมาณสนับสนุนองค์กรปกครองส่วน	- จัดให้มีระบบการกำจัดขยะที่มีสารพิษเปื้อนปนและขยะทำลายยาก - จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม ระบบระบายน้ำ และระบบป้องกันน้ำท่วมรวม	จัดให้มีระบบการกำจัดขยะในชุมชน ระบบบำบัดน้ำเสียชุมชน ระบบระบายน้ำ และระบบป้องกันน้ำท่วมในชุมชน โดยอาจดำเนินการเองหรือร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ก็ได้ - อาจจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม ระบบการกำจัดขยะที่มีสารพิษเปื้อนปนและขยะที่ทำลายยาก ระบบระบายน้ำ และระบบป้องกันน้ำท่วมได้

ภารกิจ	รัฐบาลระดับชาติ	องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษ/เทศบาล/ สุขาภิบาล/อบต.
	ท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน องค์กรชุมชน ฯลฯ ใน กิจกรรมการประกันคุณภาพสิ่งแวดล้อม		ตามความเหมาะสม
ประกันคุณภาพสิ่งแวดล้อม	- จัดให้มีระบบประกันคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้การสนับสนุนด้านเทคนิค วิชาการ เครื่องมืออุปกรณ์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน องค์กรชุมชน ฯลฯ ในกิจกรรมการประกันคุณภาพสิ่งแวดล้อม - จัดสรรเงินงบประมาณสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน องค์กรชุมชน ฯลฯ ในกิจกรรมการประกันคุณภาพสิ่งแวดล้อม	ประกันคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามกฎหมายและนโยบายของรัฐ	ประกันคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับชุมชนตามกฎหมายและนโยบายของรัฐ

แนวคิดเกี่ยวกับการแก้ปัญหาคอรัปชั่น

ปัญหาคอรัปชั่น เป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่ผลักดันให้เกิดแนวคิดในเรื่องระบบการบริหารจัดการที่ดี

ปธาน สุรรณมงคล (2542) ได้สรุปผลการประชุม World Conference on Governance ณ กรุงมนิลา ประเทศฟิลลิปปินส์ ซึ่งต่างเห็นร่วมกันว่า การแก้ไขปัญหาคอรัปชั่นต้องทำอย่างจริงจัง และยึดหลักของการบริหารจัดการที่ดี คือ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม ทำให้การบริหารงานในทุกองค์กรมีความโปร่งใส ผู้ปฏิบัติหน้าที่มีความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ ยึดหลักนิติธรรมและความเสมอภาคความเท่าเทียมกันในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น และการการประชุมสัมมนาในประเทศไทย ต่างเห็นพ้องกันว่าการแก้ปัญหาคอรัปชั่นเป็นความรับผิดชอบของทั้งภาครัฐที่จะต้องใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงาน และเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม **(ทิพพาวดี เมฆสวรรค์** 2543) เอกชนต้องใช้หลักบรรษัทภิบาลในการดำเนินธุรกิจ และภาคประชาชนต้องเข้าใจและตระหนักถึงหลักธรรมาภิบาล ร่วมทั้งเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ เช่น การสร้างเครือข่ายต่อต้านการทุจริตและติดตามการทำงานของนักการเมือง ภาครัฐเพื่อไม่ให้แสวงหาประโยชน์ส่วนตัว (รัตนา โตสิตระกูล 2543) ประเด็นที่ได้รับความสนใจในปัจจุบัน คือ การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น จะทำให้เกิดการกระจายคอรัปชั่นไปสู่ท้องถิ่นด้วย (มีชัย ฤชุพันธุ์ 2543) หากผู้บริหารท้องถิ่นขาดหลักธรรมาภิบาล และภาคประชาชนยังไม่เข็มแข็งพอที่จะเข้าตรวจ

สอบ หรือคานอำนาจ หน่วยงานกลาง หรือระดับจังหวัดควรกำหนดตัวชี้วัดความโปร่งใสในการทำงานของท้องถิ่น เพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาในทิศทางของธรรมาภิบาล ซึ่งขณะนี้ มูลนิธิป๋วย อึ๊งภากรณ์ กำลังดำเนินการอยู่ (ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม 2543)

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหารจัดการท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภิญโญ ตั้นวิเศษ เห็นว่าความล้มเหลวในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของประเทศไทย เกิดจากความไม่จริงจังและจริงใจที่จะถ่ายโอนอำนาจให้กับท้องถิ่นของฝ่ายรัฐบาลและราชการส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค ปัญหาของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ เช่น การที่กระทรวงมหาดไทยแบ่งชั้น อบต. เป็น 5 ชั้น ทำให้เกิดความรู้สึกเหลื่อมล้ำระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งด้วยกัน ขณะเดียวกัน อบจ. มีรายได้ลดน้อยลงมาก บางแห่งไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะจ่ายเงินเดือนค่าจ้างพนักงานของตนเอง รวมทั้งแย่งพื้นที่ทำงานกับ อบต. จนมีเสียงเรียกร้องจาก อบต. ให้ยุบเลิก อบจ. สำหรับสุขาภิบาลที่ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล 980 แห่ง สร้างความขัดแย้งระหว่างเทศบาลด้วยกันเอง ที่ต้องแบ่งปันรายได้จากภาษีล้อเลื่อนซึ่งมีจำนวนจำกัด ทำให้รายได้ส่วนนี้ลดลง หน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละประเภทซ้ำซ้อนกัน มิได้มีการแบ่งแยกหน้าที่ให้ชัดเจน ก่อให้เกิดความขัดแย้งพื้นที่กันทำงาน

กระบวนการร่างกฎหมายที่ผ่านมาตัวแทนของท้องถิ่นมีส่วนร่วมน้อยมาก ทั้งๆ ที่เป็นเรื่องเกี่ยวพันกับประโยชน์ของท้องถิ่นมากที่สุด ควรรับฟังความต้องการของคนในท้องถิ่นและสนองตอบในสิ่งที่ท้องถิ่นต้องการให้มากที่สุด บุคลากรที่บรรจุใหม่ใน อบต. ต่างๆ มีความรู้ความสามารถจำกัด ไม่สามารถทำงานได้และมีข้อผิดพลาดมากมาย ควรเกลี่ยอัตรากำลังจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ภารกิจลดน้อยลงไปให้ท้องถิ่นต่างๆ แทน ขณะนี้ มีการเสนอร่างกฎหมายให้จังหวัดภูเก็ตเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยยังคงผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งไว้ด้วย ซึ่งได้มีเสียงคัดค้านจากหลายฝ่าย รวมทั้งร่างกฎหมายยกฐานะเกาะสมุยให้เป็นท้องถิ่นรูปพิเศษ ยังคงราชการส่วนภูมิภาคไว้เช่นกัน ซึ่งได้มีการถอนร่างกลับไปทบทวนใหม่ ฝ่ายท้องถิ่นเห็นว่าหากมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้ควรพิจารณายกเลิกราชการส่วนภูมิภาค การถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่จากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค ไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจ ควรจะถ่ายโอนไปให้ส่วนท้องถิ่นโดยตรงจะคล่องตัวกว่า ดังกรณีของ กทม. เป็นตัวอย่างที่ดีที่มีความเป็นพิเศษกว่าท้องถิ่นอื่น เพราะสามารถขอตั้งงบประมาณจากรัฐบาลได้โดยตรง รวมทั้งเสนอแก้ไขกฎหมายต่างๆ ได้ด้วยตัวเอง ขณะนี้การเคลื่อนตัวของท้องถิ่นประเภทอื่นล่าช้า ต้องรอการพิจารณานำเสนอจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหลายขั้นตอน ระบบการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจของท้องถิ่นในขณะนี้ ยังต้องเบิกจ่ายผ่านเสมียนตราจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดที่ทำการปกครองจังหวัด และมีอัตรากำลังจำกัด ท้องถิ่นเสนอฎีกาเบิกจ่ายไปต้องใช้เวลาตรวจสอบล่าช้ามาก

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2543) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นว่าควรแตกต่างจากการปกครองของรัฐบาลกลาง เนื่องจากรูปแบบที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้ทำลายความผูกพันระหว่างประชาชนในท้องถิ่นกับพื้นที่ที่อาศัย เห็นว่าการปกครองของกรุงเทพมหานครว่าควรจะมีการแบ่งย่อยออกเป็น 6-8 โซน โดยหวังให้แต่ละโซนมีสาธารณูปโภคที่ครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อการมีชีวิตที่ดีขึ้นของชาวกรุงเทพฯ ผู้เขียนเห็นว่า ในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น หลายฝ่ายเป็นห่วงว่า ถ้าหากประชาคมไม่เข้มแข็ง จะเป็นการกระจายคอรัปชั่นที่กระจายลัทธิพรรคพวก กระจายระบบราชการ กระจายความไม่รับผิดชอบไปให้แก่ท้องถิ่น แต่การกระจายอำนาจที่กำลังทำกันอยู่นี้ คือการ

ปฏิรูประบบราชการแผ่นดินอย่างหนึ่ง ส่วนหนึ่งที่โยงไปถึงการปฏิรูปประชาธิปไตย และการเมืองด้วย โดยเห็นว่าทุกฝ่ายควรคิดในเชิงบวก (Positive Thinking) และคิดแบบ WIN RULE ไม่ต้องคิดว่าเราจะเสียอะไรไป คิดว่าการกระจายอำนาจ ไม่เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะได้ เราทุกฝ่ายจะได้ แต่เราต้องปรับความคิด ปรับวิธีการทำงาน ปรับจุดมุ่งหมายในการทำงานเสียใหม่ จากการที่ทำเอง ตรวจสอบเอง ควบคุมเอง จะต้องเป็นผู้นำเขาได้ทางความคิด เรานำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าไปทางไหน ประการสำคัญต้องคิดว่าบ้านเมืองและความก้าวหน้าสำคัญกว่าเรื่องเฉพาะองค์กรของเรา สำคัญกว่าเรื่องของกรม กระทรวง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตต้องเน้นหน้าที่ เน้นเรื่องความรับผิดชอบ เน้นเรื่องการตอบสนองจากประชาชน ท้องถิ่นต้องไม่เน้นความเป็นราชการ การทำงาน การจ้างงาน แบบเต็มเวลามากเกินไป ท้องถิ่นต้องเน้นเรื่องการอาสาสมัคร การทำงานกึ่งเวลาให้มากขึ้น โดยไม่ควรติดแต่เรื่องการกระจายอำนาจที่พูดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแต่เพียงอย่างเดียว แต่คิดว่าเราต้องเปลี่ยนจิตวิญญาณหรือวัฒนธรรมในการทำงาน พยายามทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่เล็กกระทัดรัดและประชาชนมีความสัมพันธ์กันอย่างสนิทแน่นแฟ้น ประชาชนมีความรู้จัก รู้สึกเป็นเจ้าของ รู้สึกเป็นคนรู้จักของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุดคือ อย่าพยายามทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ มีหลายชั้น มีการบังคับบัญชาที่มากมาย ต้องพยายามลดขั้นตอนลงมา กระจายความรับผิดชอบ กระจายความสุจริต กระจายความยุติธรรมลงไปที่ท้องถิ่น ต้องคิดอะไรให้แตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของท้องถิ่น โดยมีมาตรฐานกลางในบางเรื่อง มีการควบคุมตรวจสอบโดยส่วนกลางในหลายๆ เรื่อง

บัญญัติ บรรทัดฐาน เห็นว่า การกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จ ต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายทั้งภาครัฐ ซึ่งหมายรวมถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ภาคธุรกิจเอกชน กลุ่มองค์กรประชาชนหรือประชาคมและสื่อมวลชนทุกสาขาด้วย โดยแต่ละฝ่ายควรดำเนินการ ดังนี้

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเร่งรัดจัดเตรียมความพร้อมในการที่จะรับการถ่ายโอนงานและงบประมาณที่เพิ่มขึ้น ด้วยการทบทวนแผนงาน/โครงการพัฒนา การพัฒนาบุคลากร การจัดระบบการดำเนินงานให้รวดเร็วและสนองตอบกับความต้องการของประชาชน

2) ทุกฝ่ายจะต้องร่วมกันรณรงค์ให้ความรู้ ความเข้าใจกับพี่น้องประชาชนในท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เพื่อให้เห็นประโยชน์และความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น และกิจกรรมสาธารณะอื่นๆ อันจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ ยุติธรรม และการบริหารจัดการของท้องถิ่นที่ดี ในขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจเอกชนหรือประชาชนเข้ามาร่วมตรวจสอบ ดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะต้องประชาสัมพันธ์ผลงาน และรายงานให้ประชาชนทุกหมู่เหล่าได้รับทราบอย่างต่อเนื่อง

3) เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในท้องถิ่น ด้วยการส่งเสริมให้ประชาชนในเขตท้องถิ่นรวมกลุ่มเป็นชุมชนย่อย และเปิดโอกาสให้กลุ่มหรือชุมชนย่อยเหล่านี้เข้ามามีบทบาทในการจัดทำแผนพัฒนาและการบริหารงานท้องถิ่นโดยยึดหลัก “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ” โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนทั้งวิชาการ เงินทุน และบุคลากร โดยส่วนต่างๆ ต้องให้การส่งเสริมและให้กลุ่มหรือชุมชนเข้ามามีบทบาทในการทำกิจกรรมสาธารณะให้มากขึ้น

4) เสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือ และประสานการทำงานกับทุกฝ่าย ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคหรือกับส่วนท้องถิ่น ตลอดจนภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรประชาชน เพื่อให้การบริการสาธารณะหรือร่วมกันทำกิจกรรมสาธารณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งร่วมกันแก้ไขปัญหาวิกฤติที่เกิดขึ้นแล้ว หรืออาจเกิดขึ้นในอนาคต

5) ให้การสนับสนุนและช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นใหม่ หรือกำลังจะเกิดขึ้นให้สามารถพึ่งตนเองได้ ด้วยการส่งเสริมและให้ความร่วมมือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในส่วนนี้ประชาชน และธุรกิจเอกชนควรให้การสนับสนุนการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นบนพื้นฐานของความเป็นธรรมและความเป็นจริง เพื่อท้องถิ่นจะได้มีงบประมาณไปพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่

6) ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะได้รับเพิ่มขึ้นนั้น ขอให้ยึดหลักความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ สอดคล้อง และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยนอกจากจะเป็นหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ประชาชนและประชาคมควรช่วยกันตรวจสอบ ติดตามผลการทำงานอย่างต่อเนื่อง ส่วนสื่อมวลชนควรช่วยเสนอข้อมูลข่าวสารบนพื้นฐานของความเข้าใจอันดีระหว่างกัน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ มีประสิทธิภาพและมีศักยภาพที่จะสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี

7) นโยบายที่สำคัญของรัฐบาล คือ การรณรงค์ร่วมมือกันในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ซึ่งกำลังแพร่ระบาดเป็นอันมากในขณะนี้ และจะแก้ไขได้โดยยากถ้าทุกฝ่ายไม่ตระหนักถึงพิษภัยและร่วมมือกันแก้ไขปัญหา ดังนั้น จึงขอความร่วมมือในการร่วมกันรณรงค์ให้ประชาชนในพื้นที่ ตระหนักถึงพิษภัยอันตราย รวมถึงการจัดทำและดำเนินการโครงการป้องกัน และแก้ไขปัญหายาเสพย์ติดต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องลานกีฬาเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติด หรือการจัดตั้งชุมชนที่ปลอดยาเสพย์ติดทั้งในเขตเมือง และพื้นที่ชนบท โดยทั้งนี้ ขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยให้การสนับสนุนในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอย่างจริงจัง

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2537) เห็นว่า ข้อจำกัดทางสังคมที่ทำให้การกระจายอำนาจไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจาก

1) ความเข้าใจในเรื่องของการกระจายอำนาจ รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น จะต้องพึงพาอาศัยซึ่งกันและกัน จะขาดฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ได้ ในขณะที่บางส่วนเข้าใจว่าต้องคืนอำนาจให้ท้องถิ่น

2) ข้อจำกัดทางด้านการศึกษา ที่สอนโดยใช้ระเบียบ กฎหมายและสถาบัน (Legal-Institutional Approach) ทำให้ขาดการวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียและนำปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมมาร่วมวิเคราะห์ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกครอบงำโดยข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่ไปทำงานในส่วนภูมิภาค และนักการเมืองท้องถิ่นเพียงไม่กี่คน ที่ไม่ต้องการให้ประชาชนตรวจสอบ เนื่องจากเป็นภาระมาก

3) ระบบการบริหารที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วม เนื่องจากการผูกขาดการบริหารงานโดยนักการเมืองและข้าราชการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเร่งขยายงานของหน่วยงานใหม่ภายใต้สิ่งที่เรียกว่า การบริหารงานส่วนภูมิภาค เพื่อบริการแก่ประชาชนในท้องที่ต่างๆ ทั่วประเทศ นอกจากนี้ ข้าราชการส่วนภูมิภาคได้เข้าไปมีบทบาทในการบริหารท้องถิ่นมากเกินไป

ผู้เขียนได้เสนอแนวทางแก้ไขที่สำคัญ คือ

1) ให้มีการศึกษาประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่น เพื่อให้เข้าใจลักษณะการเปลี่ยนแปลงของการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่กำเนิดจนถึงปัจจุบัน

2) การศึกษาระบบการปกครองท้องถิ่น จะต้องนำระบบการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมเข้ามาประกอบ ในรูปของสหวิทยาการ เพื่อให้เข้าใจถึงปฏิสัมพันธ์กับปัจจัยพื้นฐานอื่นๆ

3) ศึกษาระบบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นระบบย่อยหรือจุลภาค (Subsystem or micro level) ของการปกครองประเทศ โดยจะต้องคำนึงถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางที่ควบคุมระบบและการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็น

ส่วนหนึ่งของระบบ (Central –local relation) และในทำนองเดียวกัน เนื่องจากสังคมไทยมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโลกภายนอก จึงจำเป็นต้องศึกษาปัจจัยภายนอกประเทศว่ามีบทบาทต่อสังคมไทยและต่อท้องถิ่นอย่างไร (Global–Central-Local Relation)

4) ปรับเปลี่ยนแนวความคิดหลักจากสำนักรวมศูนย์ที่เน้นความมั่นคง เป็นสำนักกระจายอำนาจ เนื่องจากบริบทของสังคมไทยได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

5) ใช้วิธีการศึกษาแบบเปรียบเทียบ (Comparative Method) มาใช้ในการศึกษาระบบการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้เข้าใจถึงสภาพการเปลี่ยนแปลงของระบบการปกครองท้องถิ่น

6) คำนึงถึงกระบวนการพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นกระบวนการพัฒนาเป็นขั้นตอน ไม่ใช่เกิดการเปลี่ยนครั้งเดียว แล้วบรรลุจุดหมายที่ชุมชนมีอำนาจในการปกครองตนเองอย่างเต็มที่ โดยไม่มองความเป็นจริงของสังคม

สมศักดิ์ ศรีวรรธนะ (2538) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของไทยในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1.) ปัญหา อุปสรรคของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นถือเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้ว่ามีการบัญญัติหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตลอด ซึ่งที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่อาจให้บริการสาธารณะ และเป็นองค์กรพัฒนาประชาธิปไตยได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากปัญหาและอุปสรรคหลายประการ แต่ที่สำคัญได้แก่

1.1) โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่สอดคล้องกับสถาบันการเมืองระดับชาติที่แบ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารตามหลักการของประชาธิปไตย

1.2) รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่พอเพียงต่อการบริหารงานให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งในเรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยได้ประสานงานกับกระทรวงการคลัง เพื่อแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เป็นอุปสรรค ตลอดจนหาแหล่งรายได้ใหม่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะนี้อยู่ระหว่างการแก้ไขกฎหมาย นอกจากนี้ กรมการปกครองยังได้ส่งเสริมการอบรมเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น ให้มีความรู้ความสามารถในการจัดเก็บ ตลอดจนนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาช่วย เช่น นำระบบคอมพิวเตอร์ แผนที่ภาษีและการจัดทำทะเบียนทรัพย์สิน มาช่วยในการจัดเก็บภาษี เป็นต้น และที่สำคัญ คือ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการเสียภาษีเพื่อนำรายได้มาพัฒนาท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี ภายใต้งบประมาณที่จำกัด กรมการปกครองได้ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ปรับปรุงการให้บริการประชาชนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานของท้องถิ่น การจัดทำแบบแปลนสำหรับสร้างบ้านอยู่อาศัยสำเร็จรูปบริการแก่ประชาชน การนำรูปแบบการบริหารแบบ One-Stop Service มาใช้ รวมทั้งการปรับปรุงการบริหารและบริการตามหลักการรื้อปรับระบบ (Reengineering) คาดว่าประชาชนจะพึงพอใจกับการปรับปรุงการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น** ที่ผ่านมาประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นน้อย โดยเฉพาะการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ไกลตัวประชาชนมากเกินไป โดยเฉพาะชาวชนบทซึ่งมีจำนวนถึงร้อยละ 75 ของประชาชนทั้งประเทศ จะสัมผัสกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีขนาดใหญ่เกินไป การที่รัฐบาลได้กำหนดให้มีองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมา นับเป็นแนวทางที่ถูกต้องที่จะกระตุ้นประชาชนให้มีส่วนร่วมมากขึ้น เพราะขนาดของพื้นที่เล็กลง และกิจกรรมหรืองานขององค์การบริหารส่วนตำบล จะ

กระทบกับความเป็นอยู่ของเขาโดยตรง ส่วนในเขตเทศบาล สุขาภิบาล ในปัจจุบันงาน/โครงการพัฒนาที่ดำเนินการมีมากขึ้น เนื่องจากได้รับการจัดสรรงบประมาณและเงินอุดหนุนมากขึ้น ในส่วนนี้ก็จะช่วยให้ประชาชนเห็นประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ชัดเจน ประกอบกับกระแสประชาธิปไตยในปัจจุบันจะเป็นแรงจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในท้องถิ่นยิ่งขึ้น นอกจากนี้ กรมการปกครอง ก็ได้มีแนวทางให้มีการพัฒนาชุมชนย่อย หรือเรียกง่ายๆ ว่าคุ้ม มาใช้ในการบริหารชุมชน ก็ยิ่งทำให้ประชาชนได้สัมผัส และมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ในอีก 2 - 3 ปี ข้างหน้าประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งการสมัครรับเลือกตั้ง การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ตลอดจนติดตามดูแลการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นอย่างแน่นอน

3) **บทบาทของท้องถิ่นในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม** เห็นว่าขอบเขตของการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ดูขยายวงกว้างไปไม่จำกัดเฉพาะแต่เขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง ดังนั้น การแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้คงต้องยึดหลักการที่สำคัญคือ

3.1) การแก้ไขปัญหาถือว่าเป็นหน้าที่ของทุกคนทุกหน่วยงานที่จะต้องร่วมมือกัน ไม่ใช่เฉพาะแต่หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ในเรื่องนี้กรมการปกครองได้สนับสนุนให้มีการสร้างจิตสำนึกและปลูกฝังประชาชนให้ประชาชนร่วมกันตระหนักถึงผลเสีย ผลดีที่เกิดขึ้น ตลอดจนได้ให้ความร่วมมือกับหน่วยราชการอื่นๆ ในการรณรงค์แก้ไขปัญหา เช่น โครงการกำจัดสิ่งของที่ไม่ใช้แล้วซึ่งประชาชนท้องถิ่นได้ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี เป็นต้น

3.2) นำหลักการระบบกลไกราคา (full cost resource pricing) ของการใช้ทรัพยากรมาใช้ โดยเทศบาลและสุขาภิบาลที่มีศักยภาพในการจัดการประปา ก็ให้ดำเนินการแล้วจัดเก็บค่าธรรมเนียมในราคาที่เหมาะสม แต่ถ้าไม่สามารถดำเนินการให้คุ้มทุนได้ ก็ให้การประปาส่วนภูมิภาคดำเนินการแทน นอกจากนี้ยังนำหลักการผู้ก่อมลพิษคือ ผู้จ่าย (Polluter - pay principle) โดยให้ธุรกิจเอกชน ได้แก่ โรงงาน โรงแรม เป็นต้น จัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวม ซึ่งถือว่าเป็นการนำมูลค่าของสิ่งแวดล้อมมาคำนวณเป็นต้นทุนการผลิตด้วย

3.3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามารับภาระแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างเต็มที่ โดยกรมการปกครองสนับสนุนด้านเทคนิค เครื่องมือ เครื่องใช้และงบประมาณ ทั้งในด้านการวางแผนแก้ไข ปรับปรุงสิ่งแวดล้อมในเขตเมือง ในรูปของแผนปฏิบัติการท้องถิ่น สนับสนุนเทคโนโลยีและพัฒนาบุคลากร ตลอดจนกิจกรรม/โครงการใดที่มีขนาดใหญ่เกินอาณาบริเวณหลายพื้นที่ ก็สนับสนุนให้ดำเนินการในรูปสหการ โดยกรมการปกครองอุดหนุนงบประมาณ นอกจากนี้ ยังได้สนับสนุนให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน ช่วยเหลือในกรณีที่การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม จำเป็นต้องลงทุนโดยใช้เงินทุนจำนวนมากและเทคโนโลยีสูง และการเกิดปัญหาคาบเกี่ยวพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง

4) **บทบาทภารกิจของส่วนกลางและภูมิภาคกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น**

ในกระแสของการกระจายอำนาจ บทบาทของข้าราชการฝ่ายปกครองจะไม่ลดลง กลับตรงกันข้าม บทบาทด้านการกำกับดูแลจะเพิ่มขึ้นจากที่เคยกำกับดูแลเฉพาะเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไปเมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้น จำเป็นต้องเพิ่มข้าราชการฝ่ายปกครองในระดับจังหวัดและอำเภอ เพื่อกำกับดูแลและช่วยเหลือสนับสนุนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนบทบาทการพัฒนาชนบทตามระบบ กนภ. คงไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เพียงแต่การปฏิบัติงานตามโครงการตามแผนดังกล่าวต้องมีการแจ้งให้อ.บ.ต. ทราบและรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะของ อ.บ.ต. ไปใช้ในการดำเนินโครงการ นอกจากนี้ ข้าราชการฝ่ายปกครองคงเข้าไปช่วยแก้ไขข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น เนื่องจาก อ.บ.ต. แต่ละแห่งมีขนาดเล็ก และเขตพื้นที่ยังไม่ชัดเจน รวมทั้งอบรมและ

ตรวจแนะนำงานให้กับเจ้าหน้าที่ของ อ.บ.ต. เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่นี้

ทั้งนี้ ข้าราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค จะต้องปรับทัศนคติ ดังนี้

4.1) จะต้องถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการที่จะต้องประสานงานและสนับสนุนซึ่งกันและกัน

4.2) ให้การสนับสนุนและเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ประชาชนได้รู้และเข้าใจ ตลอดจนเข้ามีส่วนร่วมในรูปของการสมัครรับเลือกตั้ง การใช้สิทธิเลือกตั้ง การติดตามผล การทำงานและการเสียภาษี

4.3) ต้องหมั่นตรวจตราติดตามผลการปฏิบัติงานของท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยต้องสดับตรับฟังความเห็นของประชาชนที่มีต่อท้องถิ่น ตรวจติดตามงานตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้ง รายงานปัญหาและแนวทางการปรับปรุงท้องถิ่นให้ส่วนกลางทราบ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นสูงที่สุด

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2539)

ผู้เขียนเห็นว่า ในระยะต่อไปรัฐควรกระจายอำนาจการปกครองและการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยลดบทบาทของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคลง โดยให้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลประสานงาน ให้การส่งเสริมและช่วยเหลือการดำเนินการของราชการส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนได้เสนอแนวทางการปรับปรุงการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถพัฒนาได้ทันกับสภาวการณ์และความเป็นไปของโลกและสังคมไทย โดยได้นำผลงานการวิจัยของรองศาสตราจารย์ ดร.โภคิน พลกุลและคณะ ที่เสนอแนวทางการปรับปรุงการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย โดยการกำหนดโครงสร้างที่ชัดเจนและมองเห็นภาพรวมของการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดอย่างเป็นระบบและมีขั้นตอน โดยมีสภาตำบลเป็นองค์กรพื้นฐานเพื่อเตรียมการรองรับการกระจายอำนาจ จากนั้นให้พัฒนาไปเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และไปสู่รูปแบบเทศบาลในที่สุด โดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดครอบคลุมซ้อนทับอยู่อีกระดับหนึ่ง มีการกำหนดหน้าที่ให้แตกต่างกัน และกำหนดความสัมพันธ์ให้มีการประสานร่วมมือและสนับสนุนซึ่งกันและกัน

สำหรับแนวทางในการการปรับปปรุงภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ จะต้องสัมพันธ์และสอดคล้องกับฐานะทางการเงินหรือรายได้รายจ่ายของท้องถิ่น ข้อเสนอแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบสรุปได้ ดังนี้

1) องค์การบริหารส่วนตำบล เห็นว่าควรจะต้องมีการพัฒนาและยกฐานะสภาตำบล ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งท้องถิ่นให้เป็นองค์กรกระจายอำนาจอย่างแท้จริงในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป โดยใช้หลักเกณฑ์เรื่องรายได้เป็นตัวกำหนด และยังคงบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการมีส่วนร่วมไว้ เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการพัฒนาความเจริญ มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่กำหนดที่จะยกฐานะจัดตั้งเป็นเทศบาลแล้ว ก็จะทำให้บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านหมดไปโดยปริยาย และแนวทางการพัฒนาต่อไป คือ องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งจะพัฒนาและจัดตั้งเป็นเทศบาลขนาดเล็กทั้งหมด ซึ่งเงื่อนไขในการที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนั้น จะต้องมีราษฎรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป มีราษฎรอยู่หนาแน่นเฉลี่ย 1,000 คน ต่อตารางกิโลเมตร และมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนปีละ 5,000,000 บาทขึ้นไป

2) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ควรให้ฝ่ายบริหารมาจากสมาชิกสภาจังหวัด เพื่อที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐในการกำกับดูแลการทำงานของ อบจ. โดย อบจ.ควรทำหน้าที่ในการประสานในการจัดทำแผน ประสานงาน ประสานนโยบายและแผนระหว่างรัฐกับองกรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และจัดทำ

ภารกิจที่อยู่นอกเหนือความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ รวมทั้งควรเพิ่มเงินอุดหนุนจากรัฐ ปรับฐานภาษี และจัดสรรภาษีให้ อบจ.

3) การปรับปรุงโครงสร้างของเทศบาล ใน 3 ประเด็น คือ หลักเกณฑ์การยกฐานะเป็นเทศบาล การให้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เลือกนายกเทศมนตรีเพียงคนเดียว แล้วให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้เลือกเทศมนตรีเป็นผู้บริหาร เพื่อลดความขัดแย้งของฝ่ายบริหาร และควรเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้กับเทศบาล รวมทั้งความเป็นอิสระในการบริหารงาน โดยควรให้มีอำนาจในการตราเทศบัญญัติ กำหนดระเบียบในเรื่องการเงิน การคลังได้ด้วย

4) การปรับปรุงโครงสร้างของเมืองพัทยา โดยปรับให้เป็นเทศบาลตามกฎหมายเทศบาล แต่เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยว มีปัญหาด้านการผังเมือง สิ่งแวดล้อม การกำจัดขยะ และการบริการนักท่องเที่ยว จึงควรให้ปรับเป็นเทศบาลนคร

5) การปรับโครงสร้างกรุงเทพมหานคร เสนอให้แบ่งกรุงเทพมหานครออกเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก โดยใช้จำนวนและความหนาแน่นของประชากรเป็นเกณฑ์กำหนดการแบ่งเขตพื้นที่เป็นเขต มีรูปแบบเทศบาล มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต และสมาชิกสภาเขตเลือกคณะกรรมการเขต ทำหน้าที่บริหารงานภายในเขต และให้กรุงเทพมหานครมีบทบาท อำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผน นโยบาย ประสานแผนและนโยบาย จัดทำกิจกรรมขนาดใหญ่ที่มีลักษณะร่วมหรือผลกระทบร่วม เช่น การจราจร สิ่งแวดล้อม โรงพยาบาล ฯลฯ ในลักษณะเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้ยกเลิกตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในเขตกรุงเทพมหานคร เนื่องจากพื้นที่ไม่ได้เป็นเขตชนบท จึงไม่จำเป็นต้องมีผู้แทนของรัฐในระดับตำบล หมู่บ้าน

ประณต นันทิยะกุล (2539) สรุปปัญหาของการปกครองท้องถิ่นและข้อเสนอในการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

สภาพปัญหาของการปกครองส่วนท้องถิ่น

1) อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีอยู่อย่างจำกัด ทั้งนี้ เนื่องมาจากการขยายงานของการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคลงไปในพื้นที่มากยิ่งขึ้น

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายรูปแบบและบางรูปแบบประชาชนก็ยังมิได้มีบทบาทในการบริหารได้อย่างเต็มที่ ดังจะสังเกตได้จากองค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล (ที่นายอำเภอเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล) และการบริหารงานระดับเขตและแขวงในกรุงเทพมหานคร

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่อย่างจำกัด และยังขาดแคลนทรัพยากรการบริหาร และความเป็นอิสระในการบริหารเป็นอย่างมากอีกด้วย ได้แก่ งบประมาณ การเงินการคลัง และบุคลากร เป็นต้น

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ในระยะสั้น การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ยังมีความจำเป็นที่จะต้องคงไว้ก่อน แต่จะต้องลดบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่เคยปฏิบัติในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลง และค่อยๆ กระจายอำนาจหน้าที่ที่เป็นภารกิจของท้องถิ่นทั้งหมดไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการ ในระยะยาว การบริหารราชการแผ่นดิน ก็จะมีการบริหารราชการส่วนกลางกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ส่วนการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หลังจากลดบทบาทลงจะเหลือเพียงการกำกับดูแลประสานงาน เพื่อเชื่อมกับการบริหารราชการส่วนกลาง ในการตัดสินใจ หรือแก้ปัญหาระดับชาติ ทั้งนี้ เพราะหากให้ท้องถิ่นเป็นตัวแทนของรัฐ การตัดสินใจ หรือแก้ปัญหาสำคัญจะทำได้ยากและล่าช้า อาจเกิดความเสียหายต่อส่วนรวมได้

2) พยายามลดประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เหลือน้อยประเภทที่สุด และในขณะเดียวกันก็ให้ประชาชนได้เข้ามามีอำนาจและบทบาทในการบริหารอย่างเต็มที่ในทุกรูปแบบ และทุกระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ให้มีการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง โดยแบ่งการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนแรก เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต่อไปนี้ จะเรียกว่า “เทศบาล” (Municipality) ที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานที่เป็นภารกิจพื้นฐานของแต่ละท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ของตนเอง มี 2 ประเภท คือ ประเภทองค์การที่ใช้สำหรับการบริหารท้องถิ่นที่เป็นชุมชนชนบท ต่อไปจะเรียกว่า “เทศบาลชุมชนชนบท” (Rural Municipality) ซึ่งอาจมีหลายรูปแบบก็ได้ และประเภทองค์การที่ใช้สำหรับการบริหารท้องถิ่นที่เป็นชุมชนเมือง ต่อไปจะเรียกว่า “เทศบาลชุมชนเมือง” (Urban Municipality) ซึ่งอาจมีหลายรูปแบบก็ได้ ทั้งนี้ เมื่อมีการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามส่วนแรกแล้ว จะทำให้ประเทศไทยมีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเต็มทุกพื้นที่ และเป็นรูปแบบที่ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง

ส่วนที่สอง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ซึ่งในระยะแรกนี้ก็ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน จะครอบคลุมซ้อนทับเทศบาลชุมชน (ส่วนแรก) อีกชั้นหนึ่ง แต่ในระยะยาว องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะแปรสภาพไปเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ ซึ่งอาจเรียกชื่อว่า “เทศบาลนคร” หรือ “เทศบาลมหานคร” (Metropolitan) ที่มีภารกิจคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด เรียกว่าชุมชนเมือง

4) การแปรสภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ ให้ดำเนินการดังนี้

สุขาภิบาล ในอนาคต สุขาภิบาลต้องพัฒนาไปสู่ความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้งทั้งหมด และจะกลายสภาพเป็นรูปแบบหนึ่งของเทศบาลชุมชนชนบท หรือเทศบาลชุมชนเมืองก็ได้ ตามสภาพความเป็นจริงต่อไป (ในปัจจุบันนี้ไม่มีสุขาภิบาลแล้ว : คณะผู้วิจัย)

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบหนึ่งของเทศบาลชุมชนชนบท แต่โดยบทบัญญัติของกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งที่ครอบคลุมพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นชุมชนเมือง ก็จะแปรสภาพไปเป็นเทศบาลชุมชนเมืองได้ในที่สุด

เทศบาล ตามกฎหมายปัจจุบัน ซึ่งเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครจะถูกกำหนดให้แปรสภาพเป็นเทศบาลตามความหมายใหม่ ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งเช่น เทศบาลชุมชนชนบท และเทศบาลชุมชนเมือง

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรอยู่ต่อไป เพื่อรองรับงานของท้องถิ่นที่คาบเกี่ยวกันหลายพื้นที่ และเป็นหน้าที่ที่เทศบาลไม่สามารถปฏิบัติหรือกระทำได้ และให้ทั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทั้งนี้ ให้แปรสภาพเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ในความหมายใหม่โดยเร็ว สำหรับชื่อเรียกอาจคงชื่อเดิม คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดไปก่อน เพื่อความเหมาะสมและการยอมรับ หรืออาจปรับปรุงเป็นชื่อใหม่โดยยังคงของเดิมไว้บางส่วน เช่น องค์การบริหารจังหวัด องค์การบริหารท้องถิ่นจังหวัด นครหรือมหานคร เป็นต้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

เมืองพัทยา ควรให้แปรสภาพเป็นเทศบาลรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือระบบผู้จัดการนคร (City Manager) เต็มรูปแบบ

กรุงเทพมหานคร ควรกระจายอำนาจลงไปถึงระดับเขตและแขวง โดยรวมเขตต่างๆ เช่น 3-4 เขต/แขวง เป็นเทศบาลชุมชนรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง จะทำให้มีเทศบาลเต็มพื้นที่ จากนั้น ก็จัดรูปแบบของกรุงเทพมหานครเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ (Metropoliton) ซ้อนทับโดยมีภารกิจไม่ซ้ำซ้อน ดังได้กล่าวมาแล้วในส่วนที่สองข้างต้น

อนึ่ง การปรับปรุงแบบการปกครองตามแนวความคิดที่เสนอ จะต้องแก้ไขกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานสำเร็จ ควรอิงกฎหมายเดิมไปก่อนแล้วปรับแก้เพื่อเข้าสู่รูปแบบที่เหมาะสม ประชาชนจะยอมรับได้ง่าย และลดกระแสต่อต้านได้มาก

5) กำหนดเวลาการปรับเปลี่ยนจากของเดิมสู่รูปแบบตามแนวคิดใหม่ไว้ 30 ปี เพื่อให้สามารถปรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แบบที่เป็นอยู่เปลี่ยนแปลงไปสู่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ยั่งยืนและพึ่งพาตนเองได้ จึงกำหนดเป็น 4 ระยะ ให้ครอบคลุมการเปลี่ยนแปลง ทั้งในระดับโครงสร้าง กลไกการจัดการ และพฤติกรรมการบริหารที่สอดคล้องกัน ดังนี้

ระยะที่ 1 **(ปีที่** 5) สุขาภิบาลจะแปรสภาพเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการเลือกตั้งทั้งหมด

ระยะที่ 2 **(ปีที่** 10) องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด จะแปรสภาพเป็นเทศบาลชุมชนชนบท หรือเทศบาลชุมชนเมือง ตามลักษณะพื้นที่

ระยะที่ 3 **(ปีที่** 20) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนพึ่งตนเองได้ กล่าวคือ การพัฒนาด้านเศรษฐกิจที่ดำเนินการควบคู่กันไปกับการพัฒนารูปแบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีการผนึกกำลังกันเพื่อพัฒนาด้านเศรษฐกิจ โดยมีทิศทางของตนเองอย่างชัดเจน

ระยะที่ 4 **(ปีที่** 30) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดสามารถพึ่งตนเองได้ทั่วประเทศ

6) ในส่วนที่เกี่ยวกับบุคลากรประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ควรมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ท้องถิ่นแต่ละแห่ง ได้ดูแลบังคับบัญชากำลังคนของตนเอง และให้บุคลากรมีโอกาสเจริญก้าวหน้า และสามารถถ่ายเทไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ควรให้อิสระแก่องค์การฯ แต่ละแห่ง โดยไม่ถูกควบคุมจากส่วนกลาง แต่ว่าในระยะแรก เพื่อให้การบริหารงานบุคคลมีประสิทธิภาพ และเป็นขวัญกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน เห็นควรให้มีองค์กรกลางบริหารบุคคลกลางที่เป็นหน่วยงานอิสระระดับชาติ ที่คอยอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรของท้องถิ่น เป็นผู้ประสานงานด้านบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในรูปแบบที่เหมาะสมในอาชีพของเจ้าหน้าที่หน่วยการปกครองท้องถิ่น

วิรัช วิรัชนีภาวรรณและสถาบันดำรงราชานุภาพ (2538) ได้ศึกษาเรื่อง รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในอนาคต กรณีศึกษาจังหวัดนนทบุรี นครราชสีมา และระนอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อปัญหาอุปสรรค รายละเอียด หรือผลที่ตามมาจากการนำการปกครองท้องถิ่นมาประยุกต์ใช้ รวมทั้งเสนอรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นในอนาคตที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นและประชาชนส่วนรวม รวมทั้งแนวทางปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มต่างๆ ในจังหวัดดังกล่าว ที่มีต่อรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองและการบริหาร พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นในประเด็นต่างๆ ดังนี้

รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างไม่เห็นด้วยกับรูปแบบกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยให้เหตุผลว่าทำให้เกิดการซื้อสิทธิ์ ขายเสียงมากขึ้น ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่

พร้อม รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมกับสังคมและประชาชนไทยในอนาคต ควรมีเพียงรูปแบบเดียวคือ รูปแบบเทศบาล เนื่องจากประชาชนมีความคุ้นเคย การปกครองมีเอกภาพ และสอดคล้องกับการเมืองระดับชาติที่นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ดังนั้น รูปแบบการปกครองที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับท้องถิ่นไทยมากที่สุด คือ รูปแบบเทศบาล รองลงมา ได้แก่ รูปแบบกรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล และเมืองพัทยา กลุ่มตัวอย่างไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และการยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในอนาคต กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารท้องถิ่นทุกระดับมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง เนื่องจากจะทำให้หัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก ไม่มีการถ่วงดุลอำนาจ และเห็นว่าข้าราชการประจำไม่ควรดำรงตำแหน่งในคณะผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกระดับ ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในอนาคต กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่า ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกระดับไม่ควรมีมาก

ผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะว่ารูปแบบการปกรองท้องถิ่นในอนาคตที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นและประชาชนส่วนรวมควรมีเพียงรูปแบบเทศบาลเพียงรูปแบบเดียวเท่านั้น โดยแบ่งเทศบาลเป็นหลายระดับและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น ควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทางอ้อม ข้าราชการประจำไม่ควรมีบทบาทและหน้าที่หลักอยู่ในโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น โดยอาจอยู่ในฐานะที่ปรึกษาหรือผู้สนับสนุนทางวิชาการ ควรปรับปรุงหรือพัฒนาเทศบาลให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ควรเปลี่ยนแปลงหรือยุบเลิกการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ และกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการยกฐานะ อบต. เป็นเทศบาลให้ชัดเจน อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตไม่ควรมีมากเกินไป คือ ควรมีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการบริหารงาน แต่ไม่เป็นการแยกตัวอย่างเป็นอิสระจากส่วนกลาง (Independence) โดยอำนาจหน้าที่ที่มอบให้ ต้องสอดคล้องและเหมาะสมกับงบประมาณและลักษณะงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับ ควรยกเลิกและปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นตามที่ที่ปรึกษาเสนอ

ปธาน สุวรรณมงคล (2538) ได้ศึกษาเพื่อกำหนดเกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น พบว่า เกณฑ์การจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีความหลากหลายและไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน ทำให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นมีสภาพเป็นเพียงสัญลักษณ์ของความเป็นประชาธิปไตย แต่ไม่บังเกิดประโยชน์กับประชาชนและท้องถิ่นตามพันธกิจที่จัดตั้งเท่าที่ควร

คณะวิจัยได้มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) เสนอเกณฑ์กลางในการจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วยรายได้จริงย้อนหลัง 3 ปี ไม่รวมเงินอุดหนุน จำนวนประชากรที่อาศัยในท้องถิ่นนั้น โดยมีจำนวนและความหนาแน่นที่เหมาะสมกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น และขนาดพื้นที่ติดต่อกันคิดเป็นตารางกิโลเมตร

2) เสนอหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สุขาภิบาลและเทศบาล ดังนี้

- อบต. มีหน้าที่ในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย การสร้างและการบำรุงรักษาการคมนาคมทางบก ทางน้ำ การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพราษฎร การดูแลที่สาธารณะและสาธารณะสมบัติ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การกำจัดขยะมูลฝอย การวางผังตำบล และกิจการอื่นๆ ที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น

- สุขาภิบาล มีหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัย การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย การสร้างและบำรุงรักษาการคมนาคมทางบก ทางน้ำ การกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล การสาธารณสุข การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การวางผังชุมชน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดให้มีน้ำสะอาด การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพราษฎร การดูแลและใช้ประโยชน์จากสาธารณสมบัติ การจัดให้มีไฟแสงสว่างสาธารณะ และกิจการอื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น

- เทศบาล มีหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัย การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย การสร้างและบำรุงรักษาการคมนาคมทางบก ทางน้ำ การกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล การสาธารณสุข การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การวางผังเมือง การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดให้มีน้ำสะอาด การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพราษฎร การดูแลและใช้ประโยชน์จากสาธารณสมบัติ การส่งเสริมและพัฒนาเด็กและเยาวชน การจัดให้มีไฟแสงสว่างสาธารณะ การจัดให้มีน้ำประปา และกิจการอื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น

นอกจากนั้น ผู้วิจัยได้เสนอให้มีการพิจารณาปรับโครงสร้างการบริหารของสุขาภิบาล โดยให้ประธานสุขาภิบาลทุกแห่งมาจากการเลือกตั้งแทนการแต่งตั้งโดยตำแหน่ง และสุขาภิบาลใดมีรายได้เกิน 10 ล้านบาท ให้ปรับโครงสร้างโดยแยกเป็นคณะกรรมการสุขาภิบาล แก้ไขกฎหมายให้ประชาชนในท้องถิ่นที่จะถอดถอน ไต่สวนสาธารณะและลงประชามติต่อการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ การจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องไม่กระทบต่อรายได้ จำนวนประชากร และพื้นที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่เดิมใกล้เคียง ให้เป็นสิทธิของชุมชนหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จะขอให้มีการพิจารณาจัดตั้งหรือยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับกระทรวง ทำหน้าที่พิจารณากำหนดและปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในระดับจังหวัดให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่สำรวจและเสนอการจัดตั้งและยกฐานะ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ให้มีการจัดทำประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น และการจัดตั้งกองทุนพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ให้มีการศึกษาวิจัยในประเด็นเหล่านี้เพิ่มเติม ได้แก่ การศึกษาปรับปรุงสมรรถนะทางการบริหารงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษาเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย ผลดี-ผลเสียของการยกเลิกประเภทเทศบาล (ตำบล เมือง นคร) การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนพัฒนาการปกครองท้องถิ่น การจัดทำแผนแม่บทการปกครองท้องถิ่น

โภคิน พลกุลและคณะ (2538) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า จากการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาในระยะที่ผ่านมานั้น ไม่สามารถที่จะปฏิบัติภารกิจสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ เนื่องจากสาเหตุมาจากหลายๆ ปัจจัย กล่าวคือ

1) ปัญหาด้านการจัดโครงสร้างขององค์กร มีความหลากหลายและแตกต่างกันคือ โครงสร้างในรูประบบรัฐสภาของเทศบาล โครงสร้างในรูปคณะกรรมการของสุขาภิบาล โครงสร้างในรูปผู้จัดการนครของเมืองพัทยา โครงสร้างในรูประบบรัฐสภา แต่มีผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของกรุงเทพมหานคร โครงสร้างในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร และโครงสร้างในรูปแบบระบบรัฐสภาขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารโดยตำแหน่ง การจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวค่อนข้างจะสับสน เพราะแต่ละองค์กรจะมีที่มาและเหตุผลในการจัดตั้งโดยเฉพาะ

ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในแต่ละช่วงแต่ละยุค ทำให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทิศทางการดำเนินงานและการพัฒนาไปในรูปแบบตัวใครตัวมัน

2) ปัญหาการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การกระจายอำนาจเป็นการกระจายภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดทำได้มากขึ้นและสามารถจัดทำได้อย่างแท้จริง มิใช่เพียงแต่มีกฎหมายรองรับให้มีอำนาจเท่านั้น โดยทั้งนี้ ลักษณะภารกิจของท้องถิ่นควรจะเป็นเช่นไรนั้น ขึ้นอยู่กับสภาพความเป็นชุมชนตามความเป็นจริง มิใช่เกิดขึ้นจากการที่กฎหมายกำหนดแบบกว้างๆ เหมือนกันหมด กล่าวคือ ในพื้นที่ชนบทหรือกึ่งเมืองกึ่งชนบท สภาพปัญหาจะมีลักษณะเฉพาะ เช่น ปัญหาด้านแหล่งน้ำ การส่งเสริมอาชีพ ราคาพืชผลผลิตทางการเกษตร การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น สำหรับในพื้นที่เมืองจะมีปัญหาเฉพาะของความเป็นเมือง เช่น ปัญหาการจราจร การผังเมือง สิ่งแวดล้อม สวนสาธารณะ เป็นต้น

3) ปัญหาทางด้านการเงินการคลัง แม้จะสามารถจัดโครงสร้างและแบ่งแยกภารกิจต่างๆ ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นและระหว่างท้องถิ่นด้วยกันให้มีความชัดเจนแล้วก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคงไม่สามารถจัดทำภารกิจดังกล่าวได้ หากสภาพทางการเงินการคลังยังเป็นอยู่เช่นปัจจุบัน ซึ่งจากงานวิจัยพบว่า สภาพทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอต่อการจัดทำภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบ โดยมีสาเหตุมาจากความไม่เหมาะสมในการจัดระบบภาษี ซึ่งภาษีส่วนใหญ่จะตกเป็นของรัฐ รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับรายจ่ายของท้องถิ่น นอกจากนั้น รายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บให้ ทั้งที่เก็บเพิ่มและเก็บให้ทั้งจำนวนนั้นยังมี การจัดสรรภาษีดังกล่าวให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่เหมาะสม ซึ่งจะเห็นได้จากสัดส่วนรายได้ของภาคท้องถิ่นทั้งหมดนั้นคิดเป็นเพียงประมาณร้อยละ 7 ของรายได้ภาครัฐทั้งหมด เงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดก็คิดเป็นเพียงประมาณร้อยละ 1.4 ของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด อำนาจการเงินการคลังจึงตกอยู่ในมือของรัฐเกือบสมบูรณ์ (โกคินและคณะ ; 2539 - 445) ทำให้ท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ บางแห่งแม้จะมีรายได้เพียงพอที่จะปฏิบัติตามหน้าที่ แต่ก็ไม่สามารถขยายงานพัฒนาได้ทันกับความต้องการของประชาชน เนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากร การบริหารงานส่วนท้องถิ่นจึงต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลตลอดมา ปัญหาการคลังมีรายละเอียดที่ควรพิจารณาดังต่อไปนี้

3.1) การต้องพึ่งงบประมาณจากส่วนกลาง ทำให้ส่วนกลางมีอำนาจในการกำหนดนโยบายให้ท้องถิ่นทำตามนโยบายที่กำหนดมาในระดับชาติ แทนที่จะเป็นความคิดริเริ่มและความต้องการของท้องถิ่นเอง

3.2) แหล่งรายรับประจำยังไม่ได้สัดส่วนกับหน้าที่ที่ควรจะทำ รายได้ที่มีอยู่ไม่สามารถสร้างความเจริญหรือพัฒนาได้เต็มที่ งาน/โครงการสำคัญบางอย่างต้องรอจากงบประมาณอื่นสนับสนุน

3.3) เมื่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่มีรายได้พอที่จะสร้างผลงานให้เป็นที่ศรัทธาของประชาชนได้ ผลเสียที่ตามมาก็คือ การขาดความร่วมมือจากประชาชน

3.4) การปรับปรุงแก้ไขอัตราภาษี หรือค่าธรรมเนียม หรือการริเริ่มเก็บภาษีชนิดใหม่ที่เป็นไปอย่างล่าช้า และกระบวนการในการจัดเก็บภาษีก็ยังมีข้อบกพร่อง ขาดแคลนเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพ

3.5) รายได้ที่สำคัญที่สุดของการคลังท้องถิ่น ก็คือ ภาษีอากร แต่ภาษีอากรก็เป็นรายได้ที่สำคัญทั้งของรัฐบาลและท้องถิ่น ภาษีที่เก็บได้ในภูมิภาคและท้องถิ่นจะต้องส่งเข้าส่วนกลางก่อน แล้วจึงย้อนส่งกลับให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งๆ ที่มีการกำหนดอัตราส่วนไว้อย่างแน่นอนแล้ว และในทางปฏิบัตินั้นเป็นไปด้วยความล่าช้าตามลักษณะของระบบราชการ ซึ่งรวมไปถึงการให้เงินอุดหนุนบางอย่างด้วย

4) ปัญหาการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

4.1) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น แยกพิจารณาเป็น 2 กรณีใหญ่ คือ การกำกับดูแลโดยตรง ซึ่งได้แก่ การกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กร การกำกับดูแลการกระทำที่สำคัญๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกำกับดูแลโดยอ้อม ซึ่งได้แก่ การให้เงินอุดหนุน การใช้สัญญามาตรฐานสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบที่สมบูรณ์ เช่น เทศบาล กรุงเทพมหานคร ความสัมพันธ์จะเป็นไปในเชิงกำกับดูแลตามหลักการที่กล่าวมา แต่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบที่มีการผสมผสานระหว่างตัวแทนของรัฐกับตัวแทนของประชาชนที่เข้ามาบริหารงานองค์กรฯ มีการใช้ทั้งอำนาจกำกับดูแลและอำนาจบังคับบัญชาควบคู่กันไป เพราะตัวแทนของรัฐเข้าไปเป็นผู้บริหาร องค์กรโดยตรง และแม้แต่ในกรณีเทศบาล รัฐก็ยังกำกับดูแลเข้มงวดทั้งในแง่การบริหารทั่วไป การบริหารการเงินการคลัง และการบริหารงานบุคคล

4.2) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน โดยปกติจะเป็นความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างร่วมกันโดยการจัดตั้งสหการ แต่เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีที่มาจากประชาชน เช่น เทศบาล ไม่มีพื้นที่ติดกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ในจังหวัดก็บริหารโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ การจัดตั้งสหการจึงไม่มี แต่ในอนาคต เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ มีที่มาจากประชาชนตามโครงสร้างที่คณะผู้วิจัยเสนอและมีพื้นที่ติดกันหมด ความร่วมมือจะมีมากขึ้น การกำหนดโครงสร้างของสหการจะต้องรีบดำเนินการ โดยอาจมีสหการได้หลายรูปแบบเพื่อสนองตอบต่อวัตถุประสงค์ที่ต่างกัน แต่ขณะเดียวกันก็จะมีความขัดแย้งในลักษณะต่างๆ ตามมา

5) ความสับสนในบทบาทของตัวแทนรัฐในส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฐานะของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด พร้อมๆ กับการเป็นตัวแทนของรัฐบาลกำลังสร้างความสับสนให้แก่ประชาชน นายอำเภอก็เช่นกัน ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการของสุขาภิบาลที่มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ และทำหน้าที่เป็นหัวหน้าส่วนอำเภอ อันเป็นหน่วยงานส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พร้อมๆ กับเป็นตัวแทนของรัฐบาลในระดับอำเภอ ดังนั้น จึงก่อให้เกิดการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐ ทำให้ประชาชนมีความเข้าใจสับสนในเรื่องการจัดระเบียบการปกครองของประเทศ

นอกจากนั้น ในส่วนฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมาจากการเลือกของราษฎรและรัฐเป็นผู้แต่งตั้งให้ปฏิบัติภารกิจของรัฐ โดยมีบทบาททั้งในด้านที่กฎหมายกำหนด เช่น การรักษาความสงบ และบทบาทที่มิได้กำหนดโดยกฎหมาย แต่เกิดจากจารีตประเพณี การปกครองของไทยที่ได้สั่งสมมาเป็นเวลานับร้อยปี เช่น การเป็นผู้นำในงานประเพณี งานสังคม กระแสเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจในระดับตำบล ส่งผลกระทบโดยตรงต่อฐานะและบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านว่า ควรจะปฏิบัติแต่ภารกิจของรัฐอย่างเดียว หรือจะต้องปรับบทบาทมาปฏิบัติภารกิจของท้องถิ่นควบคู่กันไป ดังจะเห็นได้จากการปฏิบัติหน้าที่ในสุขาภิบาล สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

6) ปัญหาด้านประชาชน การปกครองท้องถิ่นไทยเป็นการหยิบยื่นให้จากเบื้องบน มิได้มาจากการเรียกร้องจากระดับล่างที่ต้องการจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง บริหารงานโดยตนเอง เพื่อความเจริญรุ่งเรือง และความผาสุขของตนเอง ซึ่งสิ่งที่จะช่วยให้บรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าวนี้ได้ น่าจะอยู่ที่การมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของประชาชนในการเข้าไปมีบทบาท ไม่ว่าจะเป็นไปในรูปของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครเลือกตั้ง ตลอดจนการเป็นหูเป็นตาเอาใจใส่ต่อการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่การปกครองท้องถิ่นไทยมีจุดอ่อนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะมีปัจจัยหลายประการ ได้แก่

6.1) ประชาชนยังขาดความสำนึกในการปกครองตนเอง และมีทัศนคติเกี่ยวกับการปกครองว่าเป็นเรื่องของเบื้องบนหรือของรัฐบาล หาใช่หน้าที่ของตนที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย การริเริ่มการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นแบบหยิบยื่นให้โดยรัฐบาล หรือเพราะผู้มีอำนาจเห็นความสำคัญมากกว่าที่ประชาชนจะเห็นความสำคัญเอง

6.2) ประชาชนให้ความสนใจการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นหัวใจของการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองที่สำคัญที่สุดในเปอร์เซ็นต์ที่น้อยพอๆ กับการเมืองในระดับชาติ

6.3) ความตื่นตัวของประชาชนในเรื่องการปกครองตนเองถูกบั่นทอน โดยความไม่มั่นคงและไม่มีเสถียรภาพของการเมืองในระดับชาติ ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นการเมืองในระดับชาติ ความรู้สึกศรัทธาในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นก็ย่อมจะไม่เกิดขึ้น

6.4) ประชาชนในท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถไม่อยากทำงานในหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพราะยังเกิดความรู้สึกว่ามีเกียรติและศักดิ์ศรีน้อยกว่าเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในด้านคุณภาพของเจ้าหน้าที่ ตลอดถึงผู้บริหาร รวมทั้งความก้าวหน้าในการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น และค่าตอบแทนไม่เหมาะสม ยกเว้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเมืองที่เจริญอาจไม่ประสบปัญหาเรื่องดังกล่าว ซึ่งต่างกับระดับล่าง เช่น สุขาภิบาลจะเห็นปัญหาดังกล่าวได้ชัดเจน

6.5) ประชาชนบางส่วนเบื่อหน่ายในพฤติกรรมของสมาชิกสภาในหน่วยการปกครองท้องถิ่นบางหน่วย ซึ่งบางครั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านั้นได้กลายเป็นเวทีหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง เป็นการสร้างอิทธิพลทางการเมืองของคนบางกลุ่ม จนมีการวิพากวิจารณ์กันในทางลบ เช่น มีคำกล่าวว่า สภาจังหวัด คือ “สภาผู้รับเหมา” เป็นต้น

7) ปัญหาประสิทธิภาพในการบริหาร ขอบเขตและความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น แม้จะไม่กว้างขวางนัก แต่ก็ต้องรับภาระการแก้ปัญหาใหญ่ๆ ใหม่ๆ อยู่เสมอ ทำให้แทนที่จะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ คือ สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ กลับกลายเป็นว่าไม่สามารถดำเนินงานได้ตามที่คาดหวัง เนื่องจากสาเหตุ ดังนี้

7.1) ด้านคลัง การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การใช้จ่าย ทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารงานด้อยลงไปด้วย

7.2) เมื่อไม่มีประสิทธิภาพในการบริหาร ประชาชนก็มองไม่เห็นความสำคัญของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทำให้ยากต่อการหาคนที่ดี มีความรู้ความสามารถและเสียสละมาทำงาน ซึ่งทำให้ด้อยประสิทธิภาพมากขึ้นไปอีก

7.3) ระบบบริหารงานบุคคลไม่ทัดเทียมกับข้าราชการส่วนภูมิภาค ส่วนกลาง และธุรกิจเอกชนทั่วไป มีความไม่แน่นอนในเส้นทางอาชีพ

8) ปัญหาในด้านนโยบาย หากรัฐบาลมีจุดประสงค์ที่จะกระจายอำนาจในการบริหารและการปกครองตนเองให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงแล้ว จุดสำคัญประการแรกคือ รัฐบาลจะต้องมีความมั่นคงในแนวความคิดนั้น และมองเห็นช่องทางที่จะได้ประโยชน์จากการกำหนดนโยบายเช่นนั้น กล่าวคือ เพื่อให้การพัฒนาได้ตอบสนองความต้องการของประชาชน และเพื่อศักดิ์ศรีและคุณภาพของคนในท้องถิ่น เพื่อให้ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง แต่ปรากฏว่าแนวความคิดดังกล่าวไม่ประสบผลเท่าใดนัก เนื่องจากสาเหตุ ดังนี้มีรายละเอียด ดังนี้

8.1) จุดหมายของการปกครองตนเองในระยะยาว จำเป็นที่รัฐจะต้องสร้างคน สร้างเครื่องมือ สร้างกติกาและโครงสร้างให้เติบโตเป็นระยะๆ กล่าวคือ กำหนดนโยบายให้ชัดเจนที่จะพัฒนาในแต่ละส่วน ซึ่งเมื่อพิจารณาใน

เรื่องโครงสร้างการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ผู้นำในท้องถิ่นยังคงถูกจำกัดบทบาทอยู่ ทำให้ไม่เห็นความสำคัญของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร

8.2) การกระจายอำนาจนั้น เป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องตระหนักและคอยระวังไม่ให้เกินขอบเขตเพราะอาจกระทบกระเทือนต่อการปกครองโดยรวมและความมั่นคงของประเทศ ทำให้ดูเหมือนว่ามีการควบคุมมากเกินไปจนเกิดความสับสนระหว่างการแบ่งอำนาจกับการกระจายอำนาจ

เจริญสุข ศิลาพันธ์ (2541) เห็นว่าจากผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและด้านเทคโนโลยี ชี้ให้เห็นว่าองค์กรของรัฐทุกระดับ รวมทั้งระดับท้องถิ่นในยุคโลกาภิวัฒน์จะมีงานที่ต้องทำเพื่อบริการประชาชนและชุมชนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายยิ่งจะมีหน้าที่ บทบาทมากขึ้น ตามกระแสความต้องการของสังคมและกระแสการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ปัญหาการปฏิบัติและพัฒนาท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนด หลายปัญหาเป็นปัญหาของท้องถิ่นโดยเฉพาะซึ่งจะต้องแก้ไขและดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เช่น ปัญหาการทำความสะอาดถนนและทางเข้า ปัญหาการรักษาความสงบและปลอดภัยในสวนสาธารณะ ปัญหาการบำรุงรักษาทางระบายน้ำ การป้องกันและการระงับโรคติดต่อหรือแม้แต่การเก็บและทำลายขยะที่มีปริมาณต่อวันไม่มากนัก เป็นต้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำเองได้ ในขณะเดียวกัน มีงานอยู่หลายประเภทและหลายอย่างที่ท้องถิ่นหนึ่งไม่อาจจะทำได้อย่างโดดเดี่ยว หรือหากทำได้ก็อาจจะทำได้ไม่ดีหรือสิ้นเปลืองมาก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในทุกวันนี้ เช่น งานการเก็บและกำจัดขยะ รวมทั้งงานการแปรรูปขยะ งานด้านการป้องกันอุทกภัย งานด้านการจราจร เป็นต้น แต่ถ้าพูดในภาพรวมแล้ว มีงานหรือกิจการอีกหลายประเภทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป ที่ตั้งอยู่ใกล้เคียงกัน สามารถทำรวมกันได้ เช่น งานด้านการขนส่งมวลชน การจัดการศึกษาระดับที่สูงกว่าประถมศึกษา การประปาหรือการจัดหาน้ำสะอาดให้ชุมชน วิธีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่ง จะร่วมกันแก้ปัญหาได้มีอยู่หลายวิธี แต่ที่มีปรากฏอยู่แล้วตามกฎหมายก็มีอยู่ 2 วิธี คือ วิธีการจัดทำในรูปบริษัท และวิธีการจัดทำในรูปสหการ (Syndicate) แต่ก็น่าแปลกใจที่ทั้ง 2 วิธีนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ค่อยจะนิยมหันมาใช้เลย โดยเฉพาะวิธีที่เรียกว่า จัดการในรูปสหการ ทั้งๆ ที่เป็นวิธีที่น่าจะแก้ปัญหาร่วมกันได้เป็นอย่างดีระหว่างท้องถิ่น น่าจะได้มีการศึกษาวิจัยกันในเรื่องนี้ดูบ้าง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ มีอำนาจจัดทำกิจการในรูปบริษัทตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น

- พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 57 ตรี ได้บัญญัติไว้ว่า “เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเมื่อบริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค”

ทั้งนี้ เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาลถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือนั้นรวมกัน และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัด ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

- พ.ร.บ.สุขาภิบาล พ.ศ.2495 มาตรา 25 ตรี ได้บัญญัติ ดังนี้ “สุขาภิบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อบริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค”

- ตามกฎหมายเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้มีบทบัญญัติว่า “จังหวัดอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อบริษัทจำกัดนั้น มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็น

สาธารณูปโภค จังหวัดต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของหุ้นที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นับหุ้นที่ถือนั้นรวมกัน และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่จังหวัดถืออยู่ในบริษัทจำกัด ต้องได้รับอนุมติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลหรือ อ.บ.ต. ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบล่าสุด กฎหมายมิได้กำหนดให้มีอำนาจกระทำการในเรื่องดังกล่าวได้ ทั้งนี้ อาจจะเป็นด้วยเหตุผลว่า อบต. เป็นรูปการปกครองท้องถิ่นใหม่และเป็นการปกครองท้องถิ่นแบบชนบท (Rural Local Government) ผู้บริหารยังไม่มีความรู้ ความชำนาญในเรื่องนี้ดีพอ และส่วนใหญ่ยังมีรายได้ไม่มากนัก จึงควรทำหน้าที่ที่จำเป็นแก่การพัฒนาท้องถิ่นชนบทมากกว่า ต่อไปเมื่อ อบต. ใดมีขีดความสามารถสูงขึ้น ก็อาจจะมีการแก้กฎหมายให้ อบต. มีอำนาจทำนองนี้ต่อไปก็ได้

จะเห็นว่าโดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลส่วนกลางได้กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นทุกรูปแบบยกเว้น อบต.สามารถร่วมกับบุคคลอื่น ก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย จึงเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยในการแก้ปัญหาการบริหารงานให้แก่ท้องถิ่นนั้นๆ เพราะบางกิจการ เป็นการลงทุนสูงในด้านการเงิน และต้องใช้ผู้มีความรู้ความสามารถจากภายนอกเข้ามาช่วยในการบริหาร แต่ท้องถิ่นไม่มีหรือไม่อาจดำเนินการได้โดยตนเองฝ่ายเดียว ก็หมายถึงเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นทำร่วมกับคนอื่นได้ในรูปการก่อตั้งเป็นบริษัทหรือเข้าร่วมถือหุ้น

สำหรับวิธีการแก้ปัญหาด้วยการจัดตั้งองค์กรใหม่ในรูปสหการ (Syndicate) ซึ่งในความหมายรวมๆ สหการ หมายถึง องค์การซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป (เช่น เทศบาล) ร่วมกันจัดตั้งขึ้น เพื่อดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรท้องถิ่นนั้น เพื่อประโยชน์ในการให้บริการที่ดีที่สุดแก่ประชาชนและชุมชนของท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้งสหการขึ้นมา หรือร่วมกันในการแก้ปัญหาเดียวกันของท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า สหการเป็นรูปแบบหนึ่งของการแก้ปัญหาร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในประเทศตะวันตกนิยมใช้กันแพร่หลาย สหการไม่เหมือนกับบริษัทที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น นอกจากหลักการในการจัดตั้งจะแตกต่างกันแล้ว สหการยังตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ที่จะต้องทำอยู่แล้ว แต่ไม่อาจจะจัดตั้งโดยตนเองแต่ฝ่ายเดียวได้ ต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนมากมักจะเป็นไปในเรื่องการจัดบริการสาธารณูปโภค การศึกษาและสาธารณสุข เช่น การจัดให้มีการประปาหรือน้ำสะอาด การจัดให้มีไฟฟ้าและแสงสว่าง การขนส่งมวลชน เป็นต้น วัตถุประสงค์ในการดำเนินการไม่ได้มุ่งเน้นในการหารายได้หรือเป็นไปในลักษณะการพาณิชย์ แต่เน้นในเรื่องการจัดให้มีบริการ ซึ่งต่างกับการจัดตั้งองค์กรในรูปบริษัท แม้จะมุ่งเน้นในเรื่องบริการแต่ก็เน้นในเรื่องการหารายได้หรือเป็นการพาณิชย์ด้วย เช่น การตั้งสถาบันการรับจำนองจำนำ (โรงจำนำ) การจัดตั้งสถานีจำหน่ายแก๊ส การจัดสวนสนุก การจัดท่าเรือหรือท่าข้าม เป็นต้น

พลประสิทธิ์ ฤทธรักษา (2541) เห็นว่า เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพของระบบภาษีทั้งภาษีส่วนกลางและภาษีท้องถิ่น ซึ่งเป็นรายได้ของท้องถิ่น ควรมีการพัฒนาระบบส่วนกลาง ได้แก่ ภาษีสรรพากร และภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บ ให้มีความสัมพันธ์กันทั้งในแง่ฐานการจัดเก็บ และควรพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานของรัฐให้เข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจให้กับประชาชนในพื้นที่ให้ตระหนักว่า ความเจริญของท้องถิ่นมาจากคนในท้องถิ่นช่วยกันเสียภาษีตามหน้าที่

การพัฒนาเทศบาล

เพ็ญศรี เพ็ญพาดแสง (2534) เห็นว่า องค์การเทศบาลเป็นองค์การขั้นพื้นฐานที่จะฝึกฝนให้ประชาชนรู้จักการที่จะปกครองตนเอง โดยเข้ามาเป็นผู้บริหารกิจการขององค์การเทศบาล กฎหมายเทศบาลตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับปัจจุบันได้กำหนดอำนาจกำกับดูแลไว้หลายรูปแบบ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วก็สอดคล้องกับหลักการโดยทั่วไป แต่ก็มีบางรูปแบบ เช่น การวางระเบียบให้ปฏิบัติ โดยหลักการแล้วมีเนื้อหาเป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชา ดังนั้น รูปแบบการวางระเบียบจึงมีลักษณะของการใช้อำนาจกำกับดูแลตามความหมายอย่างกว้าง การใช้อำนาจกำกับ ดูแลตามกฎหมายเทศบาลฉบับปัจจุบันเป็นไปอย่างกว้างขวาง มีทั้งกรณีเกินขอบเขตที่กฎหมายเทศบาลกำหนด และเข้ามาควบคุมดุลพินิจของเทศบาล โดยการออกหนังสือเวียน หรือหนังสือสั่งการที่มิได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลให้เทศบาลปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การที่องค์การกำกับดูแลได้วางหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติเพื่อให้เทศบาลดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้อยู่ในมาตรฐานเดียวก็ก่อให้เกิดประโยชน์แก่เทศบาล ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ที่วางจะต้องไม่ก้าวล่วงเข้าไปกำหนดอำนาจกำกับดูแลเพิ่มเติมขึ้น ไม่เช่นนั้นแล้ว อำนาจกำกับดูแลที่มีขอบเขตกว้างขวางอยู่แล้ว และหากได้นำมาใช้ในลักษณะของอำนาจกำกับดูแลเพิ่มขึ้นต่อไป จะทำให้ความมีอิสระในการตัดสินใจของท้องถิ่นลดน้อยลงไปตามลำดับ ซึ่งจะไม่เป็นการส่งเสริมหลักการปกครองตนเองให้เข้มแข็งได้

กรมการปกครองร่วมกับบริษัทที่ปรึกษาคูเปอร์ส แอนด์ ไลแบรนด์ แอสโซซิเอทส์ จำกัด (Coopers & Lybrand Associates) (2535) ได้ทำการศึกษาเพื่อหารูปแบบการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนในกิจการสาธารณะของเทศบาล พบว่า กิจกรรมที่สามารถให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ และมีความเป็นไปได้มากในทางปฏิบัติ และสมควรจะให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการ มี 7 กิจกรรม คือ งานเก็บขยะมูลฝอย งานกวาดถนนและทางเท้า งานกำจัดสิ่งปฏิกูล งานบำรุงรักษาสวนสาธารณะ งานซ่อมบำรุงรถยนต์ งานซ่อมบำรุงรักษาไฟฟ้าสาธารณะ งานถ่ายเอกสาร ทั้งนี้ กรมการปกครอง ในฐานะผู้วิจัยเห็นว่า แนวคิดเรื่องการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะของเทศบาล ถือได้ว่าเป็นสิ่งใหม่ ดังนั้น เทศบาลจึงอยู่ในระหว่างการปรับตัวให้เข้ากับแนวคิดนี้ ประกอบกับภาคเอกชนที่มีความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ในการดำเนินกิจการสาธารณะยังมีจำนวนน้อย ทำให้ขาดการแข่งขันในการให้บริการ นอกจากนั้น การที่จะให้แนวความคิดในการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะของเทศบาลประสบผลสำเร็จจะต้องคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้ด้วย คือ

1) การทำสัญญาโดยให้ภาคเอกชนร่วมดำเนินกิจการสาธารณะของเทศบาล ควรกำหนดระยะเวลาของสัญญาประมาณ 7 ปี จึงจะทำให้ภาคเอกชนถึงจุดคุ้มทุน แต่ติดขัดเรื่องระเบียบกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้เทศบาลทำสัญญาได้ไม่เกิน 5 ปี ดังนั้น ควรมีการแก้ไขระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2) การประเมินผลประสิทธิภาพการดำเนินงานของภาคเอกชน ควรมีหลักเกณฑ์ในการประเมินผลที่ชัดเจน เพราะหากพิจารณาในภาพรวม จะทำให้การประเมินผลไม่ตรงกับข้อเท็จจริง

3) การคำนวณอัตราค่าจ้างที่เหมาะสม ต้องมีการพิจารณาข้อมูลอย่างละเอียดเพื่อป้องกันความผิดพลาดในการกำหนดอัตราค่าจ้างที่สูงหรือต่ำเกินไป ซึ่งอาจทำให้เทศบาลเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น หรืออาจเป็นภาระให้กับผู้รับจ้าง ทำให้ประสิทธิภาพการทำงานต่ำลง

สำหรับเทศบาลที่มีความประสงค์จะให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการในกิจการสาธารณะของเทศบาล ควรใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาตัดสินใจ โดยให้ดำเนินการในพื้นที่ที่เทศบาลมีการขยายเขตใหม่ เพราะจะทำให้สามารถเปรียบเทียบกับพื้นที่ที่เทศบาลดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว หรือเป็นกิจการใหม่นอกเหนือจากกิจการเทศบาลได้ดำเนินการมาแล้ว หรือเป็นกิจการที่เทศบาลดำเนินการแล้วเกิดปัญหาเกิดความล้มเหลว หลักเกณฑ์ดังกล่าวจะทำให้เห็นผลของความแตก

ต่างในการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะของเทศบาลได้อย่างชัดเจน และไม่เป็นการกระทบกระเทือนกิจการที่เทศบาลได้ดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว และเนื่องจากประชาชนจะเป็นผู้รับผลกระทบโดยตรงจากการที่เทศบาลให้ภาคเอกชนเข้ามาจัดทำการแทน ดังนั้น บทบาทที่สำคัญของประชาชนในอันที่จะสนับสนุนการดำเนินงานในเรื่องนี้ คือ การให้ความร่วมมือกับเทศบาลและภาคเอกชนที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ โดยการรักษาทรัพย์สินของส่วนรวม ให้ความร่วมมือการเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ ตลอดจนสอดส่องดูแลทำงานและป้อนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติงานภาคเอกชนกลับไปสู่เทศบาล เพื่อที่เทศบาลจะได้รับการแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้องตรงตามเป้าหมาย

ธเนศร์ เจริญเมือง (2543) เห็นว่าการผลักดันพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ที่จะให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทำให้เทศบาลมีบทบาทสำคัญในทางการเมืองแทนประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับความเคลื่อนไหวในต่างประเทศ ที่เมืองต่างๆ แทบทุกเมืองของประเทศเยอรมันนี กำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน โดยเริ่มในปี 2542 ประเทศอังกฤษได้ยินยอมให้สก๊อตแลนด์และเวลส์ มีสภานิติบัญญัติของตนเอง ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2542 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเมืองลอนดอนได้เป็นครั้งแรก ซึ่งเหตุการณ์เหล่านี้ สะท้อนสภาพการเมืองของต่างประเทศที่กำลังแสวงหารูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่เพื่อปรับปรุงการจัดการท้องถิ่นและชี้ให้เห็นว่า การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงที่กำลังได้รับความนิยมทั่วโลก น่าจะมีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในระยะยาว และได้เสนอให้มีการศึกษาเปรียบเทียบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงของไทยกับต่างประเทศ เช่น มหานครลอนดอน รวมทั้งประเด็นการพัฒนาระบบบริหารของเทศบาลที่มีประสิทธิภาพ และมีการตรวจสอบ ที่ทำให้เกิดระบบการตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจ (Check & Balance) เช่น การให้องค์กรประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาเทศบาล เป็นต้น

โกวิทย์ พวงทอง (2543) เห็นว่าพรรคการเมืองและรัฐบาลในอนาคตต้องมีนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และให้ความสนใจหรือให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นมากกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงในทุกรูปแบบ รวมทั้งองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อ.บ.จ.) และ องค์การบริหารส่วนตำบล

ไชยวัฒน์ ค้ำชู (2543) เห็นว่าเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของญี่ปุ่น ซึ่งมีการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรง แต่ก็ยังมีปัญหา ในกรณีของประเทศไทย จึงควรพิจารณาในประเด็นที่ว่านายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงทำอะไรได้มากว่านายกเทศมนตรีที่มาจากการคัดเลือกของสภาเทศบาล จากกรณีของประเทศญี่ปุ่นเป็นกรณีตัวอย่างว่าการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเท่านั้น ต้องพิจารณาปัจจัยอื่นๆ ประกอบด้วย โดยเห็นว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จ ต้องมีปัจจัย อื่นๆ ประกอบ คือ ต้องมีการกระจายอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบและงบประมาณ ผู้บริหารของท้องถิ่นต้องมีความสามารถในการบริหารงาน และต้องมีการควบคุมโดยประชาชน เช่น การที่ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอเทศบัญญัติฯ การเข้าชื่อกันปลดผู้บริหาร เป็นต้น และได้เสนอว่าควรจัดให้มีการศึกษาเปรียบเทียบการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรง ใน 3 กรณี คือ นายกเมืองพัทยา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกเทศมนตรีเมืองคูคต จังหวัดปทุมธานี ซึ่งมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเป็นแห่งแรกของประเทศไทย

นรนิติ เศรษฐบุตร (2543) เสนอให้มีการประเมินผลประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชนของเทศบาลภายใต้ระบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

ชวน หลีกภัย (2542) เห็นว่า ปัจจัยที่ทำให้การพัฒนาเทศบาลประสบความสำเร็จ ได้แก่

- ต้องเตรียมความพร้อมในการรับถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ซึ่งปัจจุบันราชการบริหารส่วนภูมิภาคทุกกระทรวง กรม เป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานแทนท้องถิ่นแทบทั้งสิ้น

- การพัฒนาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานแผนการพัฒนาท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งจะเป็นเครื่องมือสำคัญให้ท้องถิ่น มีการประสานการปฏิบัติงาน การให้บริการสาธารณะได้อย่างชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

- การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและการกำกับดูแลการบริหารงานของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เทศบาลสามารถบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างตรงประเด็นและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

- การพัฒนากลไกการบริหารงานของเทศบาลให้ทันสมัย และมีความโปร่งใส เนื่องจากการที่ประชาชน ประชาคม ตลอดจนองค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการและกำกับดูแลการบริหารงานของเทศบาล จะทำให้เทศบาลต้องปรับปรุงการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งบางคนก็เรียกว่าธรรมรัฐ หรือ Good Governance จะเป็นหลักการบริหารที่สำคัญทั้งในปัจจุบันและอนาคต

- การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นในระยะยาว ซึ่งท้องถิ่นต้องประสบอยู่ในปัจจุบันหรือในอนาคต เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อมในชุมชน และการบริหารการศึกษาในท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นปัญหาสำคัญมากหากไม่มีแผนในระยะยาวรองรับ ยกตัวอย่าง เรื่องการจัดการขยะและการบำบัดน้ำเสียจะต้องมีการจัดเตรียมสถานที่ไว้รองรับให้พร้อมตั้งแต่ต้น

โดยเห็นว่าคณะผู้บริหารเทศบาล ควรมีคุณลักษณะดังนี้

- ต้องมีความรู้ มีความเข้าใจต่องานในหน้าที่ สามารถปฏิบัติงานได้ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย รวมทั้งกระทรวงมหาดไทยจะต้องเข้ามามีบทบาท โดยการส่งผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจไปสัมมนาให้แก่ผู้บริหารของเทศบาล

- ในฐานะที่เป็นผู้บริหารระดับสูงสุดในท้องถิ่น เป็นนายกเทศมนตรีในท้องถิ่นนั้นๆ ที่จะเป็นผู้ที่กำหนดแนวนโยบายในการบริหารงานและพัฒนาท้องถิ่น เพราะฉะนั้น การเข้าใจลึกซึ้งต่อปัญหาจึงเป็นเรื่องสำคัญ แม้ว่าจะเป็นผู้ที่รู้จักพื้นที่และมองเห็นถึงปัญหาในท้องถิ่นอยู่แล้วก็ตาม หากแต่มีปัญหาบางปัญหาที่ไม่สามารถมองเห็นในวันนี้ได้ เนื่องจากเป็นปัญหาที่จะต้องเกิดขึ้นในอนาคตอย่างแน่นอน เช่น กรณีเรื่องสิ่งแวดล้อม กรณีน้ำเสีย กรณีของขยะ เป็นปัญหาที่ใกล้ตัวมากจนบางครั้งอาจจะมองไม่เห็น

- การเป็นผู้มีจิตสำนึกในการปฏิบัติงานเพื่อส่วนรวม มีความเสียสละ มีความตั้งใจโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดแก่ประเทศชาติ

- การเป็นผู้มีคุณธรรมในการปฏิบัติงาน ไม่นำความคิดหรือความรู้สึกส่วนตัวมาใช้ในการปฏิบัติงาน มีความซื่อสัตย์สุจริต คิดถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก

การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่ได้รับการวิพากวิจารณ์ถึงความไม่พร้อมในด้านต่างๆ ตั้งแต่เริ่มจัดตั้ง ซึ่งจากการวิจัย ต่างก็มีข้อค้นพบไปในทิศทางเดียวกันว่า การบริหารงานของ อบต. นั้น มีปัญหาในด้านต่างๆ

กรรมาธิการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร (2539) ได้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) ในปี 2537 พบว่า มีปัญหาความไม่พร้อมในด้านต่างๆ คือ ปัญหาความไม่พร้อมของประชาชน ปัญหาความไม่พร้อมของบุคลากรในการปฏิบัติงาน ปัญหาความไม่พร้อมของสถานที่และพื้นที่ทำการของ อบต. ปัญหาความไม่พร้อมของการบริหารรายได้และงบประมาณที่ให้การอุดหนุนแก่องค์การบริหารส่วนตำบล และปัญหาความไม่พร้อมของกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล

กระทรวงมหาดไทย โดยสถาบันดำรงราชานุภาพและกรมการปกครอง ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานของ อบต.มาโดยตลอด ก็ยังพบว่า อบต.ยังมีปัญหา ความไม่พร้อมหลายประการ ประกอบกับการปรับบทบาทของส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแล ทำให้การบริหารงานของ อบต.ยังคงมีปัญหาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะปัญหาการดำเนินการไม่ถูกต้องตามระเบียบ และปัญหาการทุจริต ซึ่งจากการรวบรวมข้อมูลการร้องเรียนการทุจริตในสภาตำบลและอบต.ของกรมการปกครองในระยะ 2 ปี (1 มกราคม 2540-31 สิงหาคม 2542) พบว่ามีเรื่องร้องเรียนมายังส่วนกลาง (เช่น นายกรัฐมนตรี สตง. ปปป. กระทรวงมหาดไทย และสนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ฯลฯ) จำนวนทั้งสิ้น 538 เรื่อง (กรมการปกครอง 2542) และมีพนักงานส่วนตำบลถูกดำเนินการทางวินัย จำนวน 102 คน (กรมการปกครอง อ้างแล้ว) และคาดการณ์ได้ว่า ในระยะต่อไป อบต.จะยังคงมีปัญหาในด้านต่างๆ คือ ปัญหาการทุจริต ในการจัดซื้อ/จัดจ้าง ตลอดจนการเบิกจ่ายเงิน ปัญหาความสับสนในบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเองอย่างชัดเจน ระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายกรรมการบริหาร รวมทั้งปัญหาความสัมพันธ์หรือการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างผู้บริหารของ อบต. คือ คณะกรรมการบริหาร อบต. และฝ่ายข้าราชการประจำคือ พนักงานส่วนตำบล ปัญหาทางด้านการคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลเกือบ 90% หรือจำนวนกว่า 5,000 แห่ง ยังมีฐานะทางการคลังน้อยไม่เพียงพอที่จะนำงบประมาณที่มีอยู่ไปใช้ในการบริหารและพัฒนาตำบลให้ครบถ้วนตามปัญหาและความต้องการที่เกิดขึ้น เพื่อที่จะแก้ปัญหาดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง อบต. ให้เหมาะสม ทำให้ขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร รายได้เพียงพอต่อการบริหารงาน การกำหนดให้จำนวนสมาชิกสภา อบต. และกรรมการบริหาร อบต. จะต้องมีขนาดที่เล็กลง ซึ่งจะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น การให้อำนาจประชาชนในการควบคุมท้องถิ่น หลักการและสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็คือ การเข้าชื่อกันถอดถอนผู้บริหารและการขอออกข้อบังคับตำบล การส่งเสริมให้ อบต.มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินตามโครงการพัฒนาตำบลในด้านต่างๆ การเพิ่มประสิทธิภาพ อบต. โดยการพัฒนาคุณภาพด้านบุคลากร การพัฒนารายได้ให้แก่ อบต. โดยการแก้ไขกฎหมาย และระเบียบทางการคลัง เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับ อบต. เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน รวมทั้งค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ และแก้ไขให้ อบต. สามารถจัดเก็บภาษีได้ด้วยตนเอง รวมทั้งการใช้แผนเป็นเครื่องมือ โดยในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลจะต้องมีการประสานอย่างเป็นระบบกับแผนพัฒนาจังหวัด ตำบล และสอดคล้องกับปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่

กระทรวงมหาดไทย ได้ให้ข้อเสนอในการตรวจสอบการบริหารงานของ อบต. ว่าควรดำเนินการแบบมีส่วนร่วม โดยองค์กรและบุคคลภายใน อบต. (ประชาชนในพื้นที่ สมาชิก อบต. และหน่วยตรวจสอบภายในของ อบต.) และควรมีการตรวจสอบโดยองค์กรและบุคคลภายนอกอบต. (ที่ทำการปกครองอำเภอ /จังหวัด สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงาน ปปช.) และหน่วยตรวจสอบเอกชนโดยจะต้องตรวจสอบทุกขั้นตอนในกระบวนการบริหารงานของอบต. ตั้งแต่การจัดทำแผนพัฒนา การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล ซึ่งในข้อเสนอแนะ จะมุ่งเน้นบทบาทการตรวจสอบไปที่ ประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของบ้านที่แท้จริง หากได้มีการส่งเสริมให้ประชาชนได้รวมตัวกัน

อย่างเข้มแข็ง จะทำให้มีพลังในการถ่วงดุลย์กับอำนาจของผู้บริหาร อบต. ได้อย่างดี และเป็นการป้องกันปัญหาได้อย่างยั่งยืน (สถาบันดำรงราชานุภาพ 2543)

การคลังท้องถิ่น

จรัส สุวรรณมาลา (2538) เห็นว่า ระบบการคลังที่พึงปรารถนาในระบบการพัฒนาแบบกระจายอำนาจควรมีคุณสมบัติหลัก 4 ประการ คือ

1) ระบบการคลังที่สนับสนุนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิผล การปรับโครงสร้างระบบงบประมาณที่มีลักษณะแยกส่วน (Fragment Budgeting) ให้เป็นระบบงบประมาณแบบบูรณาการในระดับพื้นที่ปฏิบัติการ (Area Integrated Programe Budgeting) โดยมีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดและท้องถิ่นเป็นเครื่องชี้นำ

2) ระบบการคลังที่ช่วยสร้างดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์ ภาระของการพัฒนาในระดับจังหวัดและท้องถิ่น

3) จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความคล่องตัวและมีเสถียรภาพทางการคลัง

4) ระบบการควบคุมทางการคลังที่เน้นการประเมินผลงาน (Performance Audit) เป็นหลัก และใช้มาตรการทางด้านการบริหารเสริม ยกเลิก/ผ่อนปรน การควบคุมแบบดั้งเดิม เช่น การใช้วิธีการอนุมัติ อนุญาต การควบคุมปัจจัยการผลิต เป็นต้น

ผู้เขียนได้เสนอแนวคิดพื้นฐานของระบบการคลังในระดับต่างๆ ไว้ดังต่อไปนี้

ระดับชาติ

ด้านรายได้ กำหนดให้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีน้ำมัน และผลิตภัณฑ์น้ำมัน ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลี่ยม ฐานทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ เป็นภาษีร่วม (Revenue–sharing tax) ระหว่างรัฐบาลระดับชาติ ระดับจังหวัด และหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่าง (ชุมชน)

ด้านรายจ่าย (งบประมาณ)

1.) โดยการปรับโครงสร้างแผนงานของหน่วยราชการในส่วนกลางใหม่เพื่อตัดงบประมาณซ้ำซ้อนระหว่างส่วนราชการต่างๆ และตัดงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการของกรมต่างๆ ในระดับจังหวัดและนำไปตั้งจ่ายเป็นเงินอุดหนุนจังหวัด สำหรับใช้ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ

2.) พัฒนาระบบงบประมาณเงินอุดหนุนจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ระดับจังหวัด

ด้านรายได้

1.) ให้จังหวัดมีรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลระดับชาติ รายได้จากภาษีร่วม ค่าบริหาร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ฯลฯ ที่จัดเก็บได้ในจังหวัด

2.) ให้จังหวัดมีอำนาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าบริหาร ค่าใบอนุญาต ค่าปรับต่างๆ ภายในจังหวัด

ด้านรายจ่าย

1. ให้จังหวัดจัดทำงบประมาณของจังหวัด เพื่อบริหารแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และจัดบริการสาธารณะ โดยให้แบ่งการจัดทำคำของบประมาณออกเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 จากงบประมาณที่จ่ายจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลระดับชาติ โดยให้เสนอไปยังสำนักงบประมาณ

ส่วนที่ 2 จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ฯลฯ โดยให้เสนอไปยังสภาจังหวัดโดยตรง

2.) ให้นำระบบงบประมาณแบบ Performance Budgeting มาใช้ในการจัดและบริหารงบประมาณดำเนินการ และนำระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Program Budgeting) มาใช้ในการจัดทำและบริหารงบประมาณด้านการลงทุน

ระดับหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ด้านรายได้ ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับชุมชนย่อย (เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล) มีรายได้จากภาษีร่วม เงินอุดหนุนเป็นก้อน และเงินอุดหนุนโครงการพัฒนา และมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น การกู้เงิน การร่วมลงทุนกับหน่วยงานภายนอก และการจัดหารายได้อื่นๆ ได้อย่างกว้างขวาง

ด้านรายจ่าย

1.) ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีอิสระในการจัดทำและบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การปรับปรุงโครงสร้าง และระบบบริหารงานของตนเองได้อย่างกว้างขวาง

2.) นำระบบงบประมาณแบบ Performance budgeting มาใช้ในการจัดทำและบริหารงบประมาณดำเนินการ และนำระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Program Budgeting) มาใช้ในการจัดการ และบริหารงบประมาณด้านการลงทุนระยะยาว

งบประมาณท้องถิ่น

จรัส สุวรรณมาลา (2543) เห็นว่าการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดระเบียบว่าด้วยการงบประมาณของตนเองนั้น นับว่าเป็นเรื่องที่ดี และสอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงควรสนับสนุนให้มีนโยบายในเรื่องดังกล่าวนี้เป็นอย่างยิ่ง เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดระเบียบว่าด้วยการงบประมาณของตนเองแล้ว รัฐบาลก็ควรให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการกำหนดระบบบัญชีการเงิน ระบบบัญชีการบริหาร รวมทั้งการบริหารการเงินของตนเองได้ด้วยเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เพราะระบบงบประมาณกับระบบบัญชีและการบริหารการเงินจะต้องสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เมื่อมีการปรับระบบงบประมาณก็ต้องปรับระบบบัญชีให้สอดคล้องซึ่งกันและกันเสมอ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในฐานะเป็นผู้ส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะมีมาตรการที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบงบประมาณและระบบการเงินการคลังที่โปร่งใสมีประสิทธิภาพและเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณของท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวาง โดยผู้เขียนได้เสนอวิธีการว่า รัฐบาลควรกำหนดนโยบายเรื่องนี้ให้ชัดเจน และควรประกาศให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ รวมทั้งสาธารณชนทั่วไปได้รับทราบ โดยควรกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่รัดกุมและชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาและความสับสนอันเนื่องมาจากความไม่เข้าใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง กิจกรรมที่ควรดำเนินการมีดังนี้

1) รัฐบาลควรจัดให้มีคณะกรรมการระดับชาติคณะหนึ่ง ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานด้านการจัดทำงบประมาณ การบัญชี และการบริหารการเงินของท้องถิ่น (ในต่างประเทศเรียกคณะกรรมการคณะนี้ว่า “The National Council of Local Government Financial and Accounting Practices” คณะกรรมการดังกล่าวนี้จะเป็นกรรมการถาวร (ไม่ใช่เฉพาะกิจ) ในระยะเริ่มต้นนี้จะทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานงบประมาณ การบัญชี และระบบการบริหารการเงินของท้องถิ่น ในระยะต่อไปจะทำหน้าที่กำกับดูแลให้ท้องถิ่นดำเนินการตามมาตรฐานกลางฯ ที่กำหนดไว้

2) กำหนดมาตรฐานด้านงบประมาณ การบัญชี และการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งคู่มือ และคำแนะนำสำหรับท้องถิ่น โดยที่สำนักงบประมาณและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการอย่างกว้างขวาง

อนึ่ง การดำเนินการในเรื่องนี้ จำเป็นต้องอาศัยผู้มีความรู้ความชำนาญการสูง จึงควรมอบให้ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นผู้ยกร่างฯ ขึ้น และให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้ร่วมกันพิจารณาการดำเนิน ในรูปกรรมการ

3) สำรวจสถานภาพ ศักยภาพ และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการบริหารการเงินการคลัง และจำแนกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทออกเป็นกลุ่มๆ ตามระดับความสามารถ และความประสงค์ที่จะปรับปรุงระบบงบประมาณและการบริหารการเงินการคลังของตนเอง ตามรายละเอียดในตารางที่ 11

ตารางที่ 11 การกระจายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารการเงินการคลัง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	มีขีดความสามารถ ในการบริหารงานคลังสูง	มีขีดความสามารถ ในการบริหารงานคลังต่ำ
มีความประสงค์ที่จะปรับปรุง ระบบงบประมาณ ฯ	กลุ่มที่ 1	กลุ่มที่ 2
ไม่มีความประสงค์ที่จะปรับปรุง ระบบงบประมาณ ฯ	กลุ่มที่ 3	กลุ่มที่ 4

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มที่ 1 เป็นกลุ่มเป้าหมายแรกของนโยบาย โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มนี้ ทำการกำหนดระเบียบว่าด้วยการงบประมาณ การบัญชี และการเงินการคลังของตนเอง โดยดำเนินการตามมาตรฐานฯ ที่กำหนดไว้ ในการนี้ รัฐบาล (โดยคณะกรรมการฯ ที่จัดตั้งขึ้นข้างต้น) อาจจำเป็นต้องจัดให้มีการฝึกอบรม การประชุมเชิงปฏิบัติการ ให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มเป้าหมายอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มที่ 2, 3 และ 4 นั้น ควรเป็นกลุ่มเป้าหมายในลำดับต่อไป โดยรัฐบาลควรให้บริการด้านการฝึกอบรม คำแนะนำแก่ท้องถิ่นเหล่านี้อย่างต่อเนื่อง ในระยะการเปลี่ยนผ่านนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งควรสามารถเลือกที่จะใช้ระบบงบประมาณการเงิน การบัญชีแบบเดิมต่อไป หรือจะกำหนดระเบียบการงบประมาณ การเงิน การบัญชีตามมาตรฐานใหม่ก็ได้ รัฐบาลควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับปรุงระบบงบประมาณการเงินการบัญชีตามมาตรฐานใหม่ (ซึ่งคาดว่าจะมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และยืดหยุ่นมากกว่าระบบเดิม)

4) สิ่งที่รัฐบาลควรหลีกเลี่ยง มี 2 ประการ คือ

4.1) รัฐบาลไม่ควรยกเลิกระเบียบว่าด้วยการงบประมาณ การเงิน และการบัญชีที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และให้ท้องถิ่นกำหนดระเบียบฯ ขึ้นใหม่ทันทีพร้อมๆ กันทั่วประเทศ เพราะจะทำให้เกิดความวุ่นวายสับสนขึ้น รัฐบาลไม่สามารถกำกับดูแลให้ท้องถิ่นดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานได้ ควรจะได้ตระหนักว่าการบริหารการเงินการคลังนั้นเป็นเรื่องที่อ่อนไหวมาก การบริหาร ฯ ที่ไม่โปร่งใส ไร้ระเบียบ ตรวจสอบไม่ได้ จะส่งเสริมให้เกิดการคอรัปชั่น การไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน ก่อให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ภายในชุมชน และทำลายสปิริตของการปกครองท้องถิ่นลงได้ในเวลาอันรวดเร็ว อีกทั้งยากที่จะรื้อฟื้นแก้ไขได้ในโอกาสต่อไป ดังนั้น การกระจายอำนาจในเรื่องนี้จึงต้องดำเนินการอย่างรัดกุม มีขั้นตอนที่ชัดเจน ไม่เปิดโอกาสให้มีปัญหาดังกล่าวข้างต้น

4.2) รัฐบาลไม่ควรบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดๆ ใช้ระบบงบประมาณแบบใหม่ หรือแบบใดๆ ที่ท้องถิ่นไม่พร้อมหรือไม่ประสงค์ ควรจะได้ตระหนักว่าระบบงบประมาณฯ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ แม้จะขาดความยืด

หยุ่นอยู่มาก แต่ก็เป็นระบบที่ได้มาตรฐานพอสมควร สามารถตรวจสอบได้พอสมควร และเป็นระบบที่ท้องถิ่นมีความคุ้นเคยอยู่แล้วระดับหนึ่ง จึงไม่มีเหตุผลใดๆ ที่จะต้องเร่งรีบปรับปรุง เปลี่ยนแปลงโดยการบังคับให้ท้องถิ่นดำเนินการ อันเป็นการขัดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับการกำหนดให้ท้องถิ่นต้องดำเนินการแบบใดแบบหนึ่ง ดังที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

จรัส สุวรรณมาลา (2538) เห็นว่า ตามหลักการบริหารการพัฒนาเพื่อการกระจายนั้น จะต้องดำเนินการโดยองค์กรของท้องถิ่น โดยบุคลากรของท้องถิ่น และเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่น แต่บุคลากรของจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน มิใช่บุคลากรของท้องถิ่น มิได้ปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น และมิได้รับผิดชอบ (Accountable) ต่อท้องถิ่น หากแต่เป็นบุคลากรของหน่วยราชการส่วนกลาง ปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองนโยบายของส่วนกลาง และรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาในส่วนกลาง การปรับปรุงระบบบริหารบุคคลของจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่น ควรยึดหลักการกระจายอำนาจเป็นพื้นฐาน กล่าวคือ ควรให้จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคลของตนเอง อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงระบบบริหารงานบุคคลจากแบบรวมศูนย์ มาเป็นแบบใหม่ จะต้องมีขั้นตอนที่รัดกุม และควรเริ่มการกระจายอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลในระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการให้แก่จังหวัด และหน่วยการปกครองท้องถิ่นก่อนในระดับจังหวัด ควรโอนเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการของส่วนราชการต่างๆ มาสังกัดด้วย สำหรับข้าราชการในระดับผู้บริหารและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านของจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการจังหวัด ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ปลัดเทศบาล ฯลฯ นั้น ควรเริ่มต้นด้วยการให้จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีโอกาสเลือกตัวบุคคลที่หน่วยราชการส่วนกลางเสนอขึ้นมาให้ท้องถิ่น (จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่น) มีโอกาสตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของผู้บริหารเหล่านี้ และให้ท้องถิ่นมีส่วนในการตัดสินใจที่จะให้ผู้บริหารฯ ปฏิบัติงานในจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่อไปหรือไม่ หลังจากนั้น จึงอาจปรับระบบการบริหารงานบุคคลระดับผู้บริหารให้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนต่อไป

จรัส สุวรรรณมาลา (2539) ได้เสนอการปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและการยุบรวมคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นโดยพิจาณาจากระดับความเข้มข้นของการแทกแซงของรัฐบาลในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ออกเป็น 3 ระบบ ดังนี้

1) ระบบกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น (Separate System) ในระบบนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจจัดการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของตนเองได้อย่างเต็มที่ แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งกำหนดเป็นหลักการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรม หรือหลักการอื่นใดที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลระดับชาติหรือมลรัฐ

2) ระบบรวมศูนย์การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น (Unified System) เป็นระบบที่ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายๆ แห่งมีระบบการบริหารงานบุคคลร่วมกัน แต่จะแยกออกจากระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลระดับชาติหรือมลรัฐโดยเด็ดขาด

3) ระบบรวมข้าราชการของรัฐกับพนักงานท้องถิ่นเข้าด้วยกัน (Integrate System) เป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่รวมเอาข้าราชการของรัฐบาลและของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเข้าด้วยกัน ระบบการบริหารงานบุคคลของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงอยู่ภายใต้การจัดการของรัฐบาลโดยอัตโนมัติ

ระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในประเทศไทยมีลักษณะเป็นแบบที่ 2 (Unified System) คือ การมีระบบการบริหารงานบุคคลในระดับชาติที่แยกออกจากระบบข้าราชการของรัฐบาลเด็ดขาด แต่มีระบบข้าราชการท้องถิ่นจำแนกตามประเภทของหน่วยการปกครองท้องถิ่นใน 6 ประเภท เงื่อนไขการจ้าง การบรรจุแต่งตั้ง โอนย้าย ฯลฯ ต่างก็ใช้ระเบียบวิธีการดำเนินงาน และมาตรฐานต่างๆ แบบเดียวกันกับการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลชาติ โดยอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลที่รวมเอาข้าราชการของรัฐบาลและของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเข้าด้วยกัน ระบบการบริหารงานบุคคลของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงอยู่ภายใต้การจัดการของรัฐบาลโดยอัตโนมัติ

ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อรัฐบาลมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างชัดเจน ก็ควรจะปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นให้สอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจให้มากที่สุด โดยผู้เขียนได้เสนอให้รัฐบาลนำระบบการบริหารงานบุคคลแบบกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น (Separate System) มาใช้แทนระบบการบริหารงานบุคคลที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ จากประสบการณ์ของต่างประเทศ พบว่า Separate System สอดคล้องกับกระแสการกระจายอำนาจมากกว่าระบบอื่นๆ

สีมา ศรีมานันท์ เห็นว่า ในอนาคตการบริหารงานบุคคลภาครัฐจะแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือ ก.พ. ดูแลคนที่ทำงานราชการในส่วนกลาง และคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือ ก.ถ. ดูแลในเรื่องนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ก.ถ. เป็นองค์กรกลางที่ตั้งขึ้นมาดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ จะมีหน้าที่ที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและมาตรฐานต่างๆ ในการบริหารงานบุคคล หรือ จะทำหน้าที่กำหนดตำแหน่งที่เป็นมาตรฐานหรือเป็นกรอบใหญ่ และให้แต่ละกรรมการฯ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหมายถึง คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร หรือ ก.ก., คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด หรือ ก.จ., คณะกรรมการพนักงานเทศบาล หรือ ก.ท. และคณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล หรือ ก.ส.ภ. มีบทบาทอยู่เช่นเดิม แต่เป็นเรื่องของการจัดสรรบทบาทและอำนาจหน้าที่ โดย ก.ถ.จะดูเรื่องนโยบายโดยรวมและมาตรฐานกลาง ที่ไม่มีคนดูแล เช่น เรื่องความก้าวหน้า เรื่องบำเหน็จ บำนาญ หรือทำให้เป็นระบบเปิดของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น ในอนาคตอาจพัฒนาขึ้นเป็นสถาบันพัฒนา เช่นที่กรมการปกครองมีวิทยาลัยการปกครอง เป็นต้น หลักในการออกแบบ ก.ถ. ต้องคำนึงถึง 3 เรื่องใหญ่ ได้แก่ การเปิดระบบความก้าวหน้าให้สามารถถ่ายโอนบุคลากรจากองค์กรหนึ่งไปสู่อีกองค์กรหนึ่งได้คล่องตัวขึ้น ใช้หลัก Locality คือให้คนในท้องถิ่นทำงานให้ท้องถิ่นและที่สำคัญทำตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระ (Freedom and Flexibility) เป็นธรรมาภิบาล (good governance) หรือธรรมรัฐ แต่ก็ต้องพิจารณากันให้รอบคอบว่าความอิสระคล่องตัวนั้นขอบเขตควรจะเป็นอย่างไร อย่างไรก็ตาม การที่จะปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงสิ่งใด เราสามารถกำหนดโครงสร้างขององค์กรต่างๆ ออกมาได้ สิ่งที่ต้องพิจารณาก็คือ ทำอย่างไรที่จะทำให้ทุกฝ่ายชนะ หรือที่เรียกว่า win-win situation ดังนั้น การตั้ง ก.ถ. ขึ้นมาต้องตอบคำถามให้ได้ว่าประเทศได้อะไร ประชาชนได้อะไร กรรมการต่างๆ ที่มีอยู่เดิมได้อะไรและผู้ที่ได้รับผลโดยตรง คือ ข้าราชการ พนักงานของท้องถิ่นได้อะไร

คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ เลขาธิการ ก.พ. (2543) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในประเด็นต่างๆ ดังนี้

หลักการสำคัญของการบริหารงานบุคคลของกำลังคนภาครัฐ ทั้งข้าราชการพลเรือนและพนักงานท้องถิ่น คือ หลักการตามระบบคุณธรรม ดังนั้น หลักการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนและพนักงานท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีหลักการและได้มาตรฐานเดียวกันในเรื่องสำคัญหลักๆ เช่น การให้ค่าตอบแทน การให้สิทธิประโยชน์ ระบบบำเหน็จบำนาญ ระบบพัฒนา เป็นต้น แต่ในปัจจุบันลักษณะการทำงานของข้าราชการพลเรือนและพนักงานท้องถิ่นมี

ลักษณะการทำงานที่แตกต่างกัน โดยต่อไป ข้าราชการพลเรือนโดยรวมจะต้องทำหน้าที่ในฐานะผู้ให้คำปรึกษาแนะนำ ส่งเสริมสนับสนุน ในขณะที่พนักงานท้องถิ่นจะมีบทบาทโดยตรงในการให้บริการประชาชนและปฏิบัติงานที่เป็นเรื่องเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น ดังนั้น การบริหารงานบุคคลในรายละเอียด อาจกำหนดให้มีความแตกต่างกันได้ตามความจำเป็น และความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นภายใต้มาตรฐานหลักๆ ที่แต่ละองค์กรกลางหรือกฎหมายกำหนด

ภารกิจและหน้าที่สำคัญของ ก.ถ. คล้ายคลึงกับหน้าที่ขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่นๆ เช่น ก.พ. คือ เป็นองค์กรพิทักษ์ ปกป้องระบบคุณธรรมให้กับข้าราชการ/พนักงานที่สังกัด ซึ่งภารกิจสำคัญ ตาม พ.ร.บ.ฯ แบ่งเป็น 3 ส่วน คือ

1) การกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาคุณธรรมสำหรับการบริหารงานบุคคลที่จะบังคับใช้กับท้องถิ่นทุกประเภท

2) การเป็นกลไกในการพิทักษ์ตรวจสอบ และส่งเสริมระบบคุณภาพ รวมทั้งการช่วยแก้ปัญหาต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล

3) การช่วยสนับสนุนส่งเสริมให้การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ เช่น การศึกษาวิจัย การให้คำปรึกษาแนะนำ เป็นต้น

ภารกิจแรกและเร่งด่วนของ ก.ถ. การเร่งกำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลสำหรับท้องถิ่นให้แล้วเสร็จ เพื่อให้คณะกรรมการกลาง (ก.ท. ก.จ. ฯลฯ) และคณะกรรมการระดับท้องถิ่นแต่ละจังหวัดจะได้นำไปประกอบการพิจารณาดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในรายละเอียดต่อไป

การกำหนดมาตรฐานกลางที่ ก.ถ. กำหนดจะต้องประกอบด้วยสาระที่ทำให้การงานบุคคลของท้องถิ่นเป็นไปตามระบบคุณธรรม สร้างความมั่นใจให้กับพนักงานทุกคน และนำไปสู่ประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะต่อประชาชนในท้องถิ่น ควรประกอบด้วยสาระสำคัญ 4 ส่วน คือ

1) เป็นหลักการที่ควรคำนึงหรือใช้ในการกำหนดมาตรฐานกลาง ซึ่งจะเป็นการบ่งบอกเจตนารมณ์และทิศทางของมาตรฐานที่จะกำหนดขึ้น

2) เป็นกลไกที่จะรับผิดชอบในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และพิทักษ์ระบบคุณธรรม การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการด้านต่างๆ

3) เป็นสาระสำคัญหลักๆ ของมาตรฐานการบริหารงานบุคคลสำหรับท้องถิ่น เช่น ประเภทของพนักงาน สถานภาพของพนักงาน การกำหนดตำแหน่ง การกำหนดเงินเดือน ค่าตอบแทนอื่น การบรรจุแต่งตั้ง การให้คุณให้โทษ และสวัสดิการ

4) บทเฉพาะกาล หากมีกรณีจำเป็น เนื่องจากมาตรฐานที่ กถ. จะกำหนดขึ้นนั้น คาดว่าจะมีความแตกต่างไปจากระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่ใช้ในปัจจุบันหลายกรณี จึงต้องมีบทเฉพาะกาลเพื่อให้การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเกิดความต่อเนื่อง หรือไม่มีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของพนักงานท้องถิ่น

กลไกในการป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและข้าราชการส่วนกลางในการบริหารงานบุคคลของพนักงานท้องถิ่น

ต้องยึดหลักความเป็นกลางทางการเมือง โดยการเมืองไม่ควรแทรกแซงการบริหารงานของท้องถิ่น และพนักงานท้องถิ่นไม่ควรยุ่งเกี่ยวกับการเมืองเพื่อผลประโยชน์บางอย่าง กลไกที่สำคัญ คือ

1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดให้นักการเมืองทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และฝ่ายประจำทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลต่อประชาชน

2) รัฐธรรมนูญ กำหนดให้รัฐสามารถกำกับ ตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นได้เท่าที่จำเป็น

3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้หลักประกันความมั่นคงและความเป็นธรรมแก่พนักงานท้องถิ่น เช่น กำหนดให้ ก.ถ. สามารถสั่งเพิกถอนการดำเนินการที่มิชอบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลในแต่ละท้องถิ่นได้ การกำหนดให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลในแต่ละท้องถิ่น ประกอบด้วย ไตรภาคี โดยมีตัวแทนฝ่ายการเมือง และฝ่ายประจำ การกำหนดให้การสั่งบรรจุแต่งตั้งและให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานในแต่ละท้องถิ่น ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางระดับท้องถิ่นก่อน ไม่ใช่อำนาจของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

ทั้งนี้ เห็นว่า ก.ถ. ควรสร้างกลไกเพื่อปกป้องการแทรกแซงทางการเมืองที่กำหนดขึ้น เช่น กำหนดให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจแต่งตั้งเฉพาะระดับผู้บริหารระดับสูง การกำหนดระบบการอุทธรณ์ ร้องทุกข์เพื่อเป็นการป้องปรามการแทรกแซง และเป็นช่องทางให้พนักงานท้องถิ่นสามารถขอความเป็นธรรมในกรณีที่เห็นว่าตนถูกกลั่นแกล้ง

ทิศทางและแนวโน้มของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่ควรจะเป็น

ภายใต้มาตรฐานกลางที่ ก.ถ. กำหนด ประกอบกับการกระจายอำนาจ โดยการถ่ายโอนงาน เช่น แรงงานสู่ท้องถิ่น แนวโน้มการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น จึงควรมีลักษณะดังนี้

1) มีความคล่องตัวสูงเพื่อสามารถให้บริการสาธารณะได้ตามความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นและทันสถานการณ์

2) มีระบบจูงใจและมีความก้าวหน้าอย่างพอเพียงที่จะดึงดูดให้คนในท้องถิ่นทำงานในท้องถิ่น

3) การพัฒนาฝึกอบรมพนักงานท้องถิ่น ต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบและจริงจังเนื่องจากงานปฏิบัติจะจากส่วนกลาง จะต้องอาศัยกำลังคนที่มีศักยภาพ และมีความรู้ด้านเทคนิควิชาการพอสมควร

4) ต้องเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลว่าจะให้อะไรแก่ประชาชนบ้าง

5) ต้องสอดคล้องกับการบริหารงานสมัยใหม่ และการปฏิรูปภาครัฐโดยรวม เช่น ใช้ระบบการจ้างเอกชนทำงานแทนการจ้างบุคลากรประจำการ ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น

จากประสบการณ์ของโครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พบว่าพนักงานในท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานในส่วนที่เคยเป็นของส่วนกลางได้อย่างดี ซึ่งเป็นเครื่องบ่งชี้ว่า พนักงานท้องถิ่นมีศักยภาพอยู่แล้วที่จะปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ปัจจุบันและที่จะปฏิบัติงานใหม่ที่กำลังถ่ายโอนมาจากส่วนกลางได้ ดังนั้น การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในอนาคต ควรให้ความสำคัญในเรื่องการพัฒนาศักยภาพและการศึกษาศักยภาพของพนักงานท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

การกระจายอำนาจด้านการจัดการศึกษา

จินต์ วิภาตะกลัศ (2543) เห็นว่ากระจายอำนาจการจัดการศึกษาลงสู่ท้องถิ่นนั้น ก็เพื่อจะให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นได้รับประโยชน์จากการใช้บุคลากรและทรัพยากรในท้องถิ่น ตลอดจนภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อให้การศึกษาได้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเอง การกระจายอำนาจทางด้านการศึกษาให้แก่ท้องถิ่นเป็นเรื่องที่น่าสนใจมาก เพราะเรื่องอย่างนี้ได้เกิดขึ้นในเมืองไทยมานานกว่า 30 ปีแล้ว โดยได้มีการโอนการจัดการศึกษาประชาบาลไปให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2509 ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาประชาบาลในสมัยนั้น เป็นไปตามนโยบายที่จะให้ท้องถิ่นเข้ารับผิดชอบภารกิจในเรื่องนี้แทนส่วนกลาง ซึ่งอยู่ห่างไกลจากปัญหาต่างๆ ในท้องถิ่นและจะทำให้ท้องถิ่นได้เข้ามีบทบาทในการควบคุมดูแลการจัดการศึกษาประชาบาลได้อย่างใกล้ชิด และเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นได้อีกด้วย รัฐบาล

ภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มอบหมายให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ประสานงานด้านงบประมาณกับสำนักงบประมาณ ตามความต้องการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ เมื่องบประมาณได้รับการอนุมัติแล้ว ก็ส่งไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการเอง สำหรับการควบคุมดูแลบุคลากรทางด้านการศึกษาและครูอาจารย์ทั้งหลาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ต้องรับผิดชอบเช่นกัน ส่วนงานทางด้านวิชาการ ทางกระทรวงศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบ ดังนั้น หากจะว่ากันตามหลักการการกระจายอำนาจแล้ว การดำเนินงานอย่างนี้น่าจะถูกต้องเพราะท้องถิ่นรับผิดชอบในด้านการจัดการทั้งหมด ทางส่วนกลางเป็นผู้รับผิดชอบในการสนับสนุนและส่งเสริมในด้านวิชาการ เทคโนโลยี และการพัฒนาทางคุณภาพ แนวความคิดและการดำเนินงานเช่นนี้ ในยุคนั้น สมัยนั้น ย่อมถือได้ว่าทันสมัยและก้าวหน้ามากที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม ได้เกิดแรงต่อต้านการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ขึ้นกว้างขวางในแวดวงการศึกษาโดยทั่วไป เหตุผลที่นำมาอ้างคัดค้านการโอนการศึกษาประชาบาลนั้นพอจะสรุปได้คือ ประการแรก การจัดการศึกษาเป็นเรื่องของกระทรวงศึกษาธิการ การโอนการศึกษาประชาบาลเป็นเรื่องการแย่งอำนาจไม่ใช่การกระจายอำนาจ ประการที่สอง ครูประชาบาลถูกลดฐานะจากข้าราชการไปเป็นพนักงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หมดโอกาสที่จะก้าวหน้าขึ้นไปเป็นใหญ่เป็นโตในกระทรวงศึกษาธิการ และประการสุดท้ายที่สำคัญก็คือ การโอนการศึกษาประชาบาลเป็นการทำเพียงเพื่อหวังผลให้บรรดาครูบาอาจารย์เป็นฐานเสียงในการเลือกตั้งของผู้มีอำนาจทางการเมืองในยุคนั้น สมัยนั้นเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารการศึกษาประชาบาลเมื่อปี 2509 ได้ดำเนินไปสิบกว่าปีก็มีการโอนการศึกษาระดับประถมศึกษากลับไปยังกระทรวงศึกษาธิการตามเดิม เมื่อปี 2524

ในเรื่องการโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานลงสู่ท้องถิ่นนี้ โดยหลักการแล้วย่อมมีการดำเนินงานได้ 2 วิธี คือ

1) มอบอำนาจหน้าที่บางประการในการบริหารงานให้แก่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้บริหารการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) กระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 284 การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาตามรูปแบบการบริหารการศึกษาอย่างนี้ได้ดำเนินอยู่แล้ว ใน กทม. และเทศบาล 144 แห่ง โดยกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และสำนักงบประมาณ ต้องมีความชัดเจนในเรื่องการกำหนดและดูแลนโยบายการศึกษา การกำหนดหลักสูตร สื่อและเทคโนโลยีการเรียนการสอน การจัดสรรงบประมาณ การบริหารการจัดการโรงเรียน การตรวจสอบการดำเนินงานของสถานศึกษา การประเมิน และการประกันคุณภาพการศึกษา การควบคุมมาตรฐานวิชาชีพและการพัฒนาครู การกำกับดูแลคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษา การพิจารณาเรื่องต่างๆ ดังกล่าวนี้ ตามแผนที่กระทรวงศึกษาธิการได้วางไว้ ควรดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ปี พ.ศ. 2544

กระทรวงศึกษาและสำนักงานปฏิรูปการศึกษาแห่งชาติ เห็นว่า ควรใช้แนวทางตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2540 เป็นกรอบในการพิจารณา โดยควรกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้กับเขตการศึกษา

นายอมร รักษาสัตย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เห็นว่า การกระจายอำนาจให้เขตการศึกษา ไม่ใช่การกระจายอำนาจอย่างแท้จริง และอาจขัดกับรัฐธรรมนูญ และเห็นว่า เขตการศึกษาควรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกรรมการบริหารงานบุคคลในแต่ละท้องถิ่น

นายเอนก เหล่าธรรมทัศน์ ประธานคณะทำงานจัดทำแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นว่า ควรใช้ทั้งกฎหมาย 2 ฉบับมาประกอบการพิจารณา เช่น พระราชบัญญัติการ

กระจายอำนาจฯ ก็จะยึดเรื่องระยะเวลาการโอนอำนาจการศึกษาให้ท้องถิ่นภายใน 10 ปี และโอนเฉพาะการศึกษาภาคบังคับ ส่วน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติฯ จะยึดว่าจะไม่โอนโรงเรียนทุกประเภทให้ท้องถิ่น การโอนจะต้องให้ท้องถิ่นเตรียมความพร้อมให้กับโรงเรียน เขตพื้นที่การศึกษา ผู้นำและประชาชน เป็นต้น อย่างไรก็ดี การกระจายอำนาจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงคุณภาพทางวิชาการ การให้อิสระและความมั่นคงกับครู ในขณะที่ควรพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับความเป็นท้องถิ่น

นายพนม พงษ์ไพบูลย์ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการเห็นว่า การจัดทำแผนกระจายอำนาจด้านการจัดการศึกษาก็ควรคำนึงถึงกฎหมายทั้งสองฉบับ

นายวิจิตร ศรีสอ้าน เห็นว่าการกระจายอำนาจทางการศึกษาต้องทำตาม พ.ร.บ. การศึกษาฯ ไม่ใช่ พ.ร.บ.กระจายอำนาจ โดยกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมต้องมีส่วนเข้ามาส่งเสริมให้ท้องถิ่นเกิดความพร้อมโดยเร็ว และไม่เห็นด้วยกับการชะลอการถ่ายโอน เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ กทม. เมืองพัทยา มีความพร้อมและจัดการศึกษามานานแล้ว

องค์กรครู เช่น กลุ่มสมาพันธ์ครูจาก 16 จังหวัดภาคเหนือ เห็นว่าเพื่อไม่ให้เกิดความสับสน ควรชะลอแผนปฏิบัติการฯ ถ่ายโอนก่อน และประกาศหลักเกณฑ์ให้ประชาชนทราบและทำประชาพิจารณ์

ความเห็นของพรรคการเมือง จากการเสวนาวิสัยทัศน์การศึกษาของพรรคการเมือง ผู้แทนทั้ง 7 พรรคการเมืองส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าจะต้องมีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน ไม่ใช่การบังคับ ทั้งไม่จำเป็นต้องยืนตามเงื่อนเวลาเดิมที่ต้องเริ่มแผนปฏิบัติการในเดือนกุมภาพันธ์ปี 2544 ทั้งเห็นว่าผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงต้องออกมาทำความเข้าใจกับองค์กรครูและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดการเผชิญหน้า

การกระจายอำนาจด้านการจัดบริการด้านสาธารณสุข

ในการะดมความคิดเห็นของคณะทำงาน นักวิชาการ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของกระทรวงสาธารณสุข มีข้อเสนอรูปแบบการจัดระบบบริการสาธารณสุข/สุขภาพ ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ฯ ในรูปแบบต่างๆ เช่น รูปแบบที่ให้หน่วยบริการขึ้นอยู่กับกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งจะดูแลงบประมาณในส่วนเงินเดือนและค่าจ้าง และงบลงทุนต่างๆ ที่เหลือ นอกจากนั้น โอนให้ท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการ ได้แก่ งบประมาณบางประเภทที่เป็นงานประจำ เช่น การจัดฝึกอบรม การจัดซื้อจัดจ้าง รูปแบบที่กำหนดคือ ให้หน่วยบริการเป็นเครือข่ายองค์กรอิสระเพื่อให้บริการ (Autonomous Provider Network) งบประมาณของหน่วยบริการ ให้ตัดไปจากงบประมาณของกระทรวงสาธารณสุข โดยกระทรวงสาธารณสุขและท้องถิ่นเป็นผู้ซื้อบริการ (Purchaser) ซึ่งทำได้โดยการกำหนดรูปแบบของเครือข่ายผู้ให้บริการ (Provider Network) การซื้อบริการจากหน่วยบริการต้องมีการตกลงและต่อรอง (Negotiate) ในด้านความเป็นธรรม โปร่งใส จะมีการเซ็นสัญญาเป็นระยะๆ และรูปแบบที่ตัดตอนโดยการให้สถานีอนามัยไปขึ้นกับ อบต. และให้หน่วยบริการที่เหลือเป็นหน่วยราชการในรูปแบบ Autonomous Provider โดย อบต. จะได้รับงบประมาณในส่วนของการดำเนินงานสถานีอนามัยไปทั้งหมด ประเด็นที่ควรพิจารณา คือ การที่งานด้านสาธารณสุขเป็นทั้งงานวิชาการ และงานบริการซึ่งยากต่อการแบ่งแยกกันทำ เพราะฉะนั้นในการเลือกรูปแบบควรคำนึงถึงการทำงานในรูปแบบของเครือข่าย (network) ซึ่งหน่วยงานที่เข้มแข็งและมีความพร้อมจะสามารถช่วยเหลือสนับสนุนแก่หน่วยงานที่มีศักยภาพด้อยกว่าได้

น.พ.พลเดช ปิ่นประทีป เลขาธิการสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา เห็นว่าในขณะนี้ มีข้อเสนอรูปแบบในการกระจายอำนาจออกมาอย่างหลากหลาย เช่น รูปแบบที่คณะกรรมการร่างแผนกระจายอำนาจฯเสนอขึ้นมา กำหนดให้

แตกการบังคับบัญชาของหน่วยบริการสาธารณสุขย่อยๆ ออกจากกันหมด ซึ่งเป็นรูปแบบที่เกือบจะตรงกันข้ามกับรูปแบบที่กระทรวงสาธารณสุขเสนอ ที่จะให้รวมสถานบริการสาธารณสุขทุกระดับในแต่ละจังหวัดเข้าไว้ด้วยกัน โดยไม่ยอมปล่อยให้ไปขึ้นตรงต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กำหนดให้มีนิติบุคคลชนิดใหม่ที่เรียกว่า คณะกรรมการสุขภาพจังหวัด (กสจ.) ขึ้นมาดูแลแทน โดยเห็นว่าการกระจายอำนาจสาธารณสุข ต้องอาศัยความเข้มแข็งของสังคมท้องถิ่นเป็นตัวตั้ง ระบุบทบาทของภาคประชาชนและชุมชนท้องถิ่นเป็นตัวแปรสำคัญ และควรเริ่มลงมือปฏิบัติพร้อมทั่วประเทศ

บทบาทของส่วนภูมิภาค

พินิจ บุญเลิศ (2542) เห็นว่านอกจากปัญหาพื้นฐานที่ท้องถิ่นต้องประสบเหมือนกันโดยทั่วไปทั้งในประเทศและต่างประเทศอันได้แก่ รายได้ไม่พอเพียง ความไม่มีประสิทธิภาพทางการบริหาร และปัญหาสิ่งแวดล้อมแล้ว การปกครองท้องถิ่นของไทยมีลักษณะปัญหาที่พอจะเห็นได้ชัดมากขึ้นในขณะนี้ คือ

1) **ปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่** (Interlock) **สภาพที่ท้องถิ่นมีอาณาเขตและมีความเป็นนิติบุคคลซึ่งกันและกัน** ทำให้เกิดมีปัญหาในการทำงานนอกเขตพื้นที่ของตนเอง การที่มีพื้นที่ของส่วนท้องถิ่นทับซ้อนกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทับซ้อนกับพื้นที่ของท้องถิ่นทุกรูปแบบ ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานการบริการประชาชน การประสานงานและการยอมรับซึ่งกันและกัน ถึงแม้ว่านักวิชาการทางด้านการปกครองท้องถิ่นจะกล่าวว่า ลักษณะดังกล่าวจะมิใช่ของใหม่ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมานานแล้วในต่างประเทศ แต่สำหรับเมืองไทยแล้วยังถือว่าเป็นสิ่งที่สร้างปัญหาให้เกิดขึ้นและหลายท่านคิดว่าควรที่จะยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงไปได้แล้ว เพราะขณะนี้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ทำงานในส่วนอำเภอต่างๆ ต้องมากองรวมกันไว้ที่สำนักงานองค์การบริหารส่วน-จังหวัด และไม่มีงานทำ “เช้าขึ้นมาเซ็นชื่อแล้วก็นั่งรอกลับตอนสี่โมงเย็น” ขาดขวัญ กำลังใจ มองไม่เห็นอนาคตของตนเอง

2) **การขาดความสมดุลระหว่างคำว่า “การกำกับดูแล” และ “อิสระ”** การกำกับดูแล หมายถึง ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างส่วนท้องถิ่นที่มีอิสระโดยไม่ถูกควบคุม บังคับบัญชาจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่ต้องอยู่ในการดูแล เอาใจใส่ ปกปักรักษา รวมถึงการปกครอง ในการปฏิบัติงานของท้องถิ่นจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค โดยเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ 2 ประการคือ ต้องกำกับดูแล “เท่าที่จำเป็น” นั่นคือ การจะเข้าไปกำกับดูแลได้จะต้องมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่ไว้ และต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน กล่าวคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค จะเข้ากำกับดูแลก็ต่อเมื่อจะเกิดผลเสียหายต่อประชาชนโดยส่วนรวม เช่น การปฏิบัติฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ส่วนวิธีการกำกับดูแลนั้น ก็สามารถทำได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม ต้องเป็นการกำกับทางตรง ได้แก่ การกำกับการกระทำของท้องถิ่น เช่น การอนุญาตทำกิจการนอกเขต เป็นต้น ส่วนการกำกับทางอ้อมก็ได้แก่ การกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินที่รัฐบาลอุดหนุนให้ท้องถิ่น และการกำกับดูแลตามมาตรฐานที่ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคกำหนดไว้ เป็นต้น การขาดความสมดุลระหว่างการกำกับดูแล และอิสระ ทำให้เกิดปัญหาความสัมพันธ์ของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในทางลบซึ่งกันและกันอย่างมาก เกิดความไม่ไว้ใจ แปลกหน้าต่อกัน หลีกหนีที่จะร่วมมือทำงานกับประชาชน (People Oriented)

3) **การไม่ได้ปรับบทบาทให้เหมาะสมกับกระแสการกระจายอำนาจ**

ข้าราชการส่วนกลางพยายามที่รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ข้าราชการส่วนภูมิภาคพยายามจะเข้าไปมีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือไม่ได้บัญญัติก็ตาม ในขณะที่สมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้พัฒนาศักยภาพของตนเองให้รองรับการกระจายอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ข้าราชการส่วนกลางใช้

เป็นข้ออ้างในการรวมอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการทุจริต คอรัปชั่น ดังคำกล่าวอ้างที่ว่า “ยิ่งกระจายอำนาจก็ยิ่งเป็นการเพิ่มการกระจายการคอรัปชั่นไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้นเท่านั้น”

4) **การเจริญเติบโตของท้องถิ่นที่มีทรัพยากรในท้องถิ่นไม่เท่าเทียมกัน** ทำให้ท้องถิ่นแต่ละแห่ง มีรายได้ในการพัฒนาและบริการประชาชนได้ไม่เท่ากัน ซึ่งจะทำให้ขาดความเสมอภาคในการพัฒนาความเจริญเติบโตและการบริการประชาชนในภาพรวมของประเทศได้

ผู้เขียนเห็นว่าบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต ภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่ ควรมีดังนี้

1) **การสนับสนุนเทคนิค กฎหมายและวิชาการ** ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้เคยให้ความเห็นว่า ภูมิภาคจะต้องมีหน้าที่สนับสนุนเทคนิค วิชาการในการปฏิบัติงาน และการปฏิบัติตามกฎหมายของท้องถิ่น เช่น กรณีการขออนุญาตก่อสร้างอาคารเกิน 3 ชั้น อบต. อาจจะต้องขอรับการสนับสนุนเทคนิควิชาการจากโยธาธิการจังหวัด เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายพระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร นอกจากนี้ ภูมิภาคยังจะต้องสนับสนุนเทคนิควิชาการในการที่ท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นๆอีก เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นต้น

2) **การให้ภูมิภาคตรวจสอบนิติกรรมสัญญา** ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เห็นว่า เมื่อท้องถิ่นได้จัดทำนิติกรรมสัญญาแล้ว จะต้องให้มีการตรวจสอบจากส่วนภูมิภาค กรณีนิติกรรมสัญญาใดไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ จะต้องส่งให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยให้เพิกถอนนิติกรรมสัญญานั้น

3) **เน้นประเด็นปัญหาสาธารณะ (Public Issue)** เลขาธิการ กพ. (คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์) เห็นว่าการทำงานของภูมิภาคในอนาคตจะมีพื้นที่กว้างครอบคลุมพื้นที่ทุกท้องถิ่น หรืออาจจะสามารถบริการประชาชนได้กว้างขวาง เช่น การพัฒนาการจัดตั้งสนามบินในพื้นที่จังหวัดจันทบุรี การพัฒนาลุ่มน้ำทั้งระบบลุ่มน้ำ การแก้ไขปัญหาโรคเอดส์ รวมทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีขอบเขตพื้นที่กว้างขวาง เป็นต้น

4) **การประสานระหว่างท้องถิ่นโดยใช้บารมี (Charismatic Power)** จากปัญหาที่ท้องถิ่นมีสภาพตรึง (Interlock) ในการดำเนินการร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง เป็นอุปสรรคในที่จะให้ท้องถิ่น 2 หรือหลายแห่งที่มีพื้นที่ติดกันมาทำงานร่วมกัน เช่น การจัดหาที่ทิ้งขยะ การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมร่วมกันระหว่างท้องถิ่นมักจะดำเนินการร่วมกันได้ยากยิ่ง ดร.จรัส สุวรรณมาลา เห็นว่าผู้ที่จะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ซึ่งมีอำนาจบารมี (Charismatic Power) ที่จะให้ท้องถิ่นมาทำงานร่วมกันได้ ในกรณีที่มีปัญหาการประสานงานกัน

5) **การเสริมบทบาทอำนาจหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญใหม่** นายประมวล รุจนเสรี อธิบดีกรมการปกครอง มีความเห็นว่า ข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการฝ่ายต่างๆ ทุกระดับ รวมทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องให้ความรู้ในบทบาทอำนาจหน้าที่ของประชาชนในการมีส่วนร่วมและตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีบทบาทตามอำนาจหน้าที่ของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติ ได้แก่ การที่ประชาชนจำนวน 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นสามารถถอดถอนผู้บริหารสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 286 และประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่น สามารถร้องขอให้สภาท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ตามมาตรา 287

6) **การสร้างความเสมอภาคในการพัฒนาการบริการ** ส่วนภูมิภาคจะต้องส่งเสริมสนับสนุนท้องถิ่นต่างๆที่มีศักยภาพการเงิน การคลัง ไม่เท่าเทียมกัน ให้มีการพัฒนาความเจริญเติบโตในแต่ละท้องถิ่นอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งจะส่งผลต่อการบริการประชาชนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันในภาพรวม

การพิจารณาปรับปรุงแก้ไขบทบาทภารกิจของส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น จะต้องมีการประเมินผลการดำเนินการตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการในหกข้อที่ผ่านมานั้นว่าประสบความสำเร็จ หรือล้มเหลวประการใดหรือไม่ เพื่อกำหนดแผนและขั้นตอนที่เหมาะสมที่จะปรับปรุงแก้ไขบทบาทไปตามนั้น มิใช่เปลี่ยนแปลงไปตามกระแสเท่านั้น ในการกำกับดูแลท้องถิ่นของภูมิภาค ซึ่งจะต้องคงอยู่ต่อไปในอนาคตนั้น ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นจะต้องสร้างความสมดุลระหว่าง “การกำกับดูแล” กับ “การเป็นพี่เลี้ยง” ให้กับท้องถิ่นให้เหมาะสม เกิดความเรียบร้อย เป็นธรรมและเกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนโดยส่วนรวม

การกำหนดบทบาทองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ให้เป็นองค์กรท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ในการประสานระหว่างท้องถิ่นนั้น จะเป็นภารกิจที่ยากลำบากเนื่องจากปัญหาที่ อบจ. ขาดอำนาจหน้าที่ พื้นที่ดำเนินการ และเม็ดเงินงบประมาณในการดำเนินการ ทำให้เกิดคำถามว่าถึงเวลาแล้วหรือยังที่จะต้องมานั่งทบทวนว่าจะยังคงให้มีองค์กรท้องถิ่นรูป อบจ. ที่มีพื้นที่ทับซ้อนกับท้องถิ่นรูปอื่นอยู่ต่อไปหรือไม่ การเสริมบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้เป็นพนักงานฝ่ายปกครองมีบทบาทฐานะเป็น “นายตำบล” ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากส่วนภูมิภาคให้ชัดเจน และเป็นตัวแทนในการปฏิบัติงานของส่วนกลางมากขึ้น หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2540 มาแล้ว เป็นที่ยอมรับกันในวงกว้าง ทั้งระดับนักการเมือง นักวิชาการ ข้าราชการทุกระดับและภาคเอกชน รวมทั้ง NGO ที่จะต้องมีการแยกราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ให้ชัดเจน ทั้งอำนาจหน้าที่ บุคลากร งบประมาณ โดยท้องถิ่นทำหน้าที่ในการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้กับประชาชน มีอิสระภายใต้การตรวจสอบโดยตรงจากประชาชน และอยู่ในการกำกับดูแลของราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลที่ต้องรับผิดชอบบริหาร ราชการแผ่นดินต่อประชาชนและรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพ และประโยชน์สุขแก่ประชาชน

สุวัฒน์ โชคสุวัฒนสกุล (2543) เห็นว่า เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการจัดตั้งและขยายจนเกือบเต็มพื้นที่แล้ว ควรยกฐานะสุขาภิบาลทุกแห่งเป็นเทศบาลตำบล ส่วนอำเภอในองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กลับไปอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างเต็มรูป โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้ข้าราชการกรมการปกครองได้เปลี่ยนบทบาทจากผู้เล่นเอง แสดงเอง ต้องคอยมาเป็นผู้กำกับ เป็นผู้ดูแล และเป็นพี่เลี้ยงอย่างเต็มตัว แต่เห็นว่ากรมการปกครองและท้องถิ่นเป็นเสมือนเหรียญคนละด้านที่ต้องอยู่ร่วมกันอย่างแยกไม่ออก ยิ่งกระจายอำนาจมากเท่าใด ยิ่งต้องมีหน่วยงานที่จะไปตรวจสอบ กำกับดูแลมากขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะต้องยอมรับประการหนึ่งว่า ท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือแม้แต่เทศบาลตำบลที่ยกฐานะขึ้นใหม่ มีข้อจำกัดด้านความรู้ ความเข้าใจอยู่มาก โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบท สมาชิกสภา อบต. และ ผู้บริหาร อบต. ส่วนใหญ่ก็คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และชาวบ้านที่มีพื้นฐานการศึกษายังไม่สูงนัก ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น ก็ล้วนแล้วแต่เป็นข้าราชการบรรจุใหม่ ประสบการณ์น้อย ความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หนังสือสั่งการต่างๆ นโยบายของทางราชการยังมีความคลาดเคลื่อนอยู่มาก จุดเชื่อมสำคัญในส่วนนี้ ก็คงหนีไม่พ้นข้าราชการฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะนายอำเภอ ปลัดอำเภอ และเจ้าหน้าที่ปกครองในระดับอำเภอ และหากดูจากการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก และกระแสความเป็นประชาธิปไตย ปัญหาที่สำคัญคือทำอย่างไร เราจึงจะทำหน้าที่ใหม่ตรงนี้ ในฐานะของศูนย์กลางผู้เชื่อมประสานหน่วยงาน หรือภาคีต่างๆ ให้เป็นเอกภาพ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้กับท้องถิ่นโดยเฉพาะ อบต. ที่เกิดขึ้นมาใหม่ เพื่อร่วมกันก้าวเดินไปอย่างสอดประสาน ก้าวเดินไปในทิศทางที่ถูกต้องตรงกัน บทบาทสำคัญในขณะนี้คือ การสนับสนุนให้ท้องถิ่นได้เติบโตขึ้นอย่างมั่นคง มีความเลื่อมใสศรัทธาต่อฝ่ายปกครอง คือ อำเภอ ในฐานะผู้กำกับดูแลตามกฎหมาย ช่วยเหลือเป็นที่ปรึกษาให้กับท้องถิ่นอย่างจริงจัง บทบาทของปกครองตั้งแต่ระดับจังหวัดและอำเภอต้องได้รับการประสานอย่างเป็นระบบและมีความเข้าใจถูกต้องตรง

กัน จึงจะเป็นที่ยอมรับของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด ทั้ง อบจ. เทศบาล และ อบต. ที่มีจำนวนมากในปัจจุบัน ความเปราะบางของการปกครองกับท้องถิ่น จึงอยู่ที่ทัศนคติ การประพฤติปฏิบัติของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะช่วงเวลาที่เป็นหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงนี้ การจะเป็นที่ยอมรับของท้องถิ่นและประชาชนหรือไม่นั้น ไม่ใช่อยู่ที่กฎหมายได้ให้อำนาจแต่เพียงอย่างเดียว แต่อยู่ที่การสร้างความเชื่อถือศรัทธาให้เกิดขึ้น

การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

ในการแสดงวิสัยทัศน์ของพรรคการเมืองเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการเสนอแนวนโยบายของพรรคการเมืองอย่างน้อย 2 พรรค คือ พรรคความหวังใหม่ และพรรคถิ่นไทย ในเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่มีความพร้อม เช่น ภูเก็ต เชียงใหม่

ศิริรัตน์ ชุนหคล้าย (2541) ได้นำเสนอผลการวิจัยในประเด็นความเหมาะสมของการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ผลการวิจัยพบว่า ข้าราชการและประชาชนทั่วไป ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยต่อการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด อย่างไรก็ตาม มีนักวิเคราะห์ทางการเมืองหลายท่านให้ข้อสังเกตว่า ความเห็นของกลุ่มบุคคลมีการเปลี่ยนแปลงผันแปรอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น จึงจะนำมาสรุปเป็นข้อเท็จจริงทีเดียวคงไม่ได้ แต่ผู้วิจัยเห็นว่า การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ไม่จำเป็นต้องมีการเลือกตั้งไปทุกจุดทุกระดับ โดยเฉพาะมีผลการศึกษาที่ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่า ปัจจัยสำคัญหลายอย่างไม่เอื้ออำนวยและส่งผลดีต่อการเลือกตั้ง

บทบาทของประชาสังคมในการพัฒนาท้องถิ่น

ม.ล.ปริญญา จรูญโรจน์ (2541) เห็นว่า การผนึกกำลังของ “ประชาคมจังหวัด” เริ่มจากการชักชวนส่งเสริมให้ตัวแทนองค์กร หน่วยงาน สมาคม กลุ่มบุคคลทั้งจากภาคราชการ ธุรกิจ องค์กรประชาชน นักวิชาการ สื่อมวลชนและประชาชนในแต่ละจังหวัดร่วมกันก่อตัวขึ้นมา ในระยะแรกอาจให้สถาบันการศึกษาหรือองค์กรประชาชน สมาคมธุรกิจ หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นแกนกลางในการก่อตั้ง โดยให้เป็นไปตามธรรมชาติและความพร้อมของฝ่ายต่างๆ ทั้งนี้ ต้องให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องมี “ประชาคมจังหวัด” ในท้องถิ่นของตน สำหรับบทบาทหน้าที่ของ “ประชาคมจังหวัด” อาจจำแนกได้ดังนี้ คือ

- เป็นเวทีหรือกลไกของการระดมความคิดเห็นในการกำหนดแนวทางการพัฒนาของจังหวัดบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย
- เสนอแนะแนวทางการพัฒนาที่เป็นข้อเสนอของประชาคมจังหวัดเข้าสู่ระบบการบริหารงานพัฒนาขององค์กรทางการเมือง และของระบบราชการในระดับจังหวัด
- ระดมการสนับสนุนทั้งทางความคิดและการกระทำที่สร้างสรรค์จากทุกฝ่ายในจังหวัดเพื่อสนับสนุนช่วยเหลือทางราชการในการพัฒนาแก้ปัญหาสำคัญของจังหวัด
- เผยแพร่ความคิดเห็นและข่าวสารเกี่ยวกับประเด็นการพัฒนาต่างๆ เพื่อให้ความรู้แก่ประชาชน
- ติดตามผลการพัฒนาของจังหวัดเพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

จะเห็นได้ว่า “ประชาคมจังหวัด” มีส่วนช่วยให้มุมมองของการพัฒนาจังหวัดกว้างขวางขึ้น โดยส่งผ่านความคิดเห็นไปยังองค์กรที่รับผิดชอบการพัฒนา เช่น คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) นอกจากนี้กระบวนการจัดทำและบริหารงานพัฒนาจังหวัดต้องเปิดกว้างมากขึ้นเพื่อเชื่อมโยงกับบทบาทของ “ประชาคมจังหวัด” เพื่อให้ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัด ทำให้ได้ข้อเสนอแนะต่างๆ ที่สามารถปฏิบัติได้ในระดับพื้นที่ของประชาคมจังหวัด และ

อาจนำไปดำเนินการได้ในระดับตำบลโดยผ่านองค์การบริหารส่วนตำบลได้อีกทางหนึ่ง ตัวอย่างของประชาคมจังหวัดที่เริ่มขยายตัวด้านกิจกรรมในการพัฒนาท้องถิ่น เช่น ประชาคมจังหวัดนครศรีธรรมราช ในชื่อของ "วิสัยทัศน์นครฯ" ประชาคมจังหวัดเพชรบุรี ที่ก่อตัวเป็น "กลุ่มคนรักเมืองเพชร" ประชาคมจังหวัดน่านซึ่งรวมตัวกันในรูปของ "ศูนย์ประสานงานน่านสันติสุข" และอีกหลายๆ จังหวัด

อนุชา โมกขะเวส (2542) เห็นว่า ในการเสริมสร้างประชาคม มีกลยุทธ์ที่สำคัญ คือ

1) การผนึกกำลังความร่วมมือในการบริหารงานพัฒนาแบบพหุภาคี ทั้งภาคราชการ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคสังคม (องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชน/ชุมชน) โดยให้จังหวัดเป็นจุดประสานงบประมาณและอำเภอเป็นจุดประสานแผนงาน/โครงการ

2) อาศัยศักยภาพผู้นำตามธรรมชาติในชุมชน และกลไกสำคัญในส่วนภูมิภาค ทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ/กิ่งอำเภอ ตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จในการกระตุ้นให้เกิดกระบวนการประชาคมระดับพื้นที่อย่างต่อเนื่อง

3) เน้นหนักการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมของชุมชน โดยชุมชนและเพื่อชุมชน และขยายเครือข่ายชุมชนออกสู่ชุมชนอื่น

4) ส่งเสริมการเรียนรู้ร่วมกันทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคสังคม การปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารจัดการภาครัฐ การบริหารจัดการภาครัฐจะต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย

5) ปรับเปลี่ยนวิธีคิดไปสู่การทำงานร่วมกัน ในลักษณะเพื่อนร่วมงาน

6) ปรับเปลี่ยนการทำงานไปสู่การทำงาน ร่วมประสานงานแบบญาติมิตรและเน้นในแนวราบ

7) สนับสนุนให้การเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนและประชาคมบรรลุผล

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ (2542) เห็นว่าแนวคิดการสร้างชุมชนให้เข้มแข็งและดูแลตนเองได้ เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ให้ประสบผลสำเร็จ โดยเห็นด้วยว่า เราจำเป็นต้องสร้างชุมชนให้แข็งแกร่ง เพราะจะทำให้ชุมชนสามารถแก้ปัญหาของตนเองได้ ชุมชนควรได้รับการพัฒนาศักยภาพให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศและหากชุมชนทั่วประเทศแข็งแกร่งก็จะเป็นเหตุสำคัญให้เกิดการพัฒนาด้านต่างๆ อย่างยั่งยืนได้ โดยควรดำเนินการ ดังนี้

1) **ส่งเสริมเสรีภาพในการจัดตั้งชุมชน** โดยแต่ละคนจะมีความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อชุมชนของตนได้ **ชุมชนนิยม** จะเป็นองค์ประกอบย่อยๆ ที่ทำให้ก้าวหนึ่งของธรรมาภิบาลประสบผลสำเร็จเป็นรูปธรรม ขั้นต่อไป **สังคมชุมชนนิยม** หมายถึง สังคมที่คนเห็นประโยชน์และรู้จักใช้ประโยชน์จากชุมชนและให้ประโยชน์ต่อชุมชน

2) **ส่งเสริมชุมชนคิดพึ่งตนเอง แก้ปัญหาตนเองก่อน** วิธีคิดของคนในสังคมไทยปัจจุบันได้รับการสั่งสอนมาอย่างมีปัญหา คือ มักจะไม่ค่อยคิดที่จะช่วยเหลือแก้ปัญหาให้ตนเองก่อน ส่วนหนึ่งเกิดจากระบบที่มีมาตั้งแต่สมัยที่รัฐมักจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศ อันเป็นการสร้างความเคยชิน ทำให้ท้องถิ่นไม่ค่อยคิดที่จะแก้ปัญหาให้กับตนเองก่อน หากชุมชนมีวิธีคิดแก้ปัญหาของตนเองก็จะมีส่วนช่วยให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ เพราะปัญหาจะได้รับการแก้ไขภายในชุมชนเอง

3) **ส่งเสริมชุมชนพึ่งภูมิปัญญาของตน และผสมเกสรทางภูมิปัญญาของผู้อื่น**

ชุมชนต้องพึ่งภูมิปัญญาของตนเองเพื่อก่อให้เกิดการสืบทอดและสร้างสรรค์เอกลักษณ์เฉพาะชุมชน ในการพึ่งตนเองของชุมชนจะส่งผลให้เกิดความภาคภูมิใจ เกิดความรู้สึกว่าตนเองมีความสามารถ มีศักยภาพเพียงพอที่จะแก้ปัญหาให้กับตนเอง เมื่อประชาชนมั่นใจในความสามารถของตนก็จะส่งผลให้การพัฒนาอย่างยั่งยืนได้

4) **ส่งเสริมชุมชนมีกระบวนการเรียนรู้**

ชุมชนจะสามารถพึ่งตนเองได้อย่างต่อเนื่องและมีพัฒนาการทางบวกนั้น จำเป็นต้องมีกระบวนการเรียนรู้เกิดขึ้นในชุมชน

5) **ส่งเสริมชุมชนให้มีเสรีภาพทางความคิด**

การพัฒนาความคิดเป็นสิ่งสำคัญมากสำหรับชุมชน เสรีภาพทางความคิดของชุมชนจะช่วยให้ชุมชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นหรือชุมชนร่วมกัน และเกิดความพยายามในการเข้าไปมีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่นอย่างเต็มที่

6) **ส่งเสริมชุมชนจัดสรรภาษีของชุมชนเอง**

สิ่งที่รัฐจะสามารถส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ชุมชนได้วิธีหนึ่งคือ ให้อำนาจชุมชนเป็นผู้จัดสรรภาษีการคลัง ส่วนที่เก็บจากรายได้ของชุมชนจำนวนหนึ่งในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง เป็นการใช้เงินภาษีของตนเองเพื่อตนเอง และตรวจสอบกันเองโดยคนในชุมชน จึงเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สามารถป้องกันการคอรัปชั่นและการสูญเสียงบประมาณระหว่างทางได้

7) **ส่งเสริมชุมชนจัดสวัสดิการชุมชน**

ชุมชนควรมีส่วนรับภาระด้านสวัสดิการของชุมชนเองแทนที่จะโอนการจัดสวัสดิการไปอยู่ที่ภาครัฐดังเช่นในปัจจุบัน การจัดสวัสดิการจึงจะเกิดประสิทธิภาพสูงสุด เพราะการใช้ชุมชนเป็นผู้จัดการเองจะทำให้การดูแลทรัพยากรเป็นไปอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพกว่าการให้รัฐเข้าไปมีส่วนช่วยจัดการสวัสดิการชุมชน

สังคมไทยมาถึงจุดที่เราต้องใช้ประโยชน์จากชุมชนเพื่อการพัฒนาประเทศในอนาคต ความเข้มแข็งของชุมชนจะสามารถเป็นฐานในการพัฒนาประเทศได้ ทั้งนี้ นโยบายและแผนการพัฒนาประเทศจะต้องสอดคล้องกับการพัฒนาในระดับชุมชน ขณะเดียวกันการพัฒนาประเทศก็ต้องสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงตามโลกด้วย

ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม (2541) ได้เสนอแนวคิดการเสริมสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจท้องถิ่นว่า ในส่วนของภาคเศรษฐกิจท้องถิ่นหรือเศรษฐกิจระดับชุมชน ซึ่งถือเป็น“เศรษฐกิจฐานราก” ที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าเศรษฐกิจมหภาค จึงควรมีการเสริมสร้างความเข้มแข็งในระบบเศรษฐกิจของชุมชนและขององค์กรชุมชนในระดับท้องถิ่นรวมทั้งการสนับสนุนการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายระหว่างองค์กรชุมชนท้องถิ่นด้วยกันและระหว่างองค์กรชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรส่วนกลาง ซึ่งรวมถึงองค์กรเศรษฐกิจส่วนกลาง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดพลังที่เหนียวแน่น มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืนมากยิ่งขึ้น โดยเห็นว่า องค์กรชุมชนท้องถิ่น ควรจะมีทั้งที่เป็นองค์กรเชิงการปกครอง เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯลฯ และที่เป็นองค์กรของประชาชนโดยทั่วไป เช่น สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มธุรกิจชุมชน ฯลฯ เมื่อชุมชนและองค์กรท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีความสามารถสูงขึ้น รวมทั้งสามารถเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายทั้งในระดับแนวราบ และเชื่อมต่อกันทั้งประเทศและส่วนกลางด้วย ผู้เขียนเห็นว่า การที่มีระเบียบว่าด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น น่าจะยังไม่เพียงพอ น่าจะต้องมีความเป็นประชาคมในระดับตำบลควบคู่กันไปด้วย เพื่อจะให้ อบต. มีองค์กรหรือมีกลไกที่จะประสานกัน เพราะ อบต. มีวัตถุประสงค์ในการสนองประโยชน์ของประชาชนทั้งตำบล ก็คือสนองประโยชน์ของประชาคมในตำบล แต่ตัว อบต. จะมีวิธีทำงานที่เป็นทางการ และอาจมีกรอบ และขั้นตอนค่อนข้างตึงตัว แต่ประชาคมนั้นมีความหลากหลาย มีความคล่องตัว และกว้างขวางทั่วถึง ฉะนั้น ถ้า อบต.ได้ทำงานควบคู่

เชื่อมโยงกับประชาคม ก็จะเป็นพลังหนุนเสริมซึ่งกันและกัน อบต.ที่ดีก็จะทำให้เกิดประชาคมที่ดี ประชาคมที่ดีจะเลือก อบต. ที่ดี กำกับ อบต.ได้อย่างดี อบต.ก็จะมาทำประโยชน์ให้ประชาคมได้ดี เป็นวัฏจักร เป็นวงจรที่เจริญก้าวหน้าต่อไปได้เรื่อยๆ ประชาคมที่ดีนั้นต้องเป็นประชาคมที่รู้ว่าจะเชื่อมต่อกันคนอื่นอย่างสร้างสรรค์ เสริมพลังซึ่งกันและกันได้อย่างไร ฉะนั้นประชาคมที่ดี ฉลาด ก็จะเชื่อมต่อกับภาคธุรกิจได้อย่างทัดเทียมและได้ประโยชน์ร่วมกัน ประชาคมก็จะช่วยธุรกิจ ธุรกิจก็จะช่วยประชาคม ก็จะเป็นการส่งเสริมเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน อย่างนี้ก็จะไปด้วยกันได้

พิษณุ เสงี่ยมพงษ์ (2541) เห็นว่ากระแสกดดันให้เกิดแนวคิดการเพิ่มความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน หรือการพัฒนาแบบเน้นบทบาทของชุมชน ซึ่งมักจะอยู่ในรูปของการกระจายอำนาจการตัดสินใจสู่ท้องถิ่น และการทำประชาพิจารณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนในการปฏิบัตินโยบายที่มีผลกระทบต่อชุมชน เพื่อให้การปฏิบัตินโยบายตรงตามความต้องการของชุมชนมากที่สุดนั้น มีปัจจัยจากปัญหาต่างๆ ดังนี้

- ความล้มเหลวของภาครัฐ และทำให้เกิดผลข้างเคียงของนโยบาย ดังนั้น จึงเชื่อว่าควรเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรและการบริหารจัดการทรัพยากรภายในชุมชน รวมทั้งการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดหาบริการสาธารณะภายในชุมชน
- การคอรัปชั่นในประเทศไทยนั้น เป็นที่เชื่อกันอย่างกว้างขวางว่า มีส่วนเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับ Bad Governance ควบคู่ไปกับคุณลักษณะอื่นๆ ของ Bad Governance การคอรัปชั่นในประเทศไทยนั้น น่าจะมีสาเหตุหลักสาเหตุหนึ่งมาจากการกระจายรายได้และทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกันอย่างพอเพียงในสังคม นอกจากนั้น ปัญหาของการคอรัปชั่น ความเข้มแข็งและอำนาจของระบบราชการ สามารถส่งนำให้เกิดการกระจายรายได้และทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรมได้ อันอาจมีสาเหตุหนึ่งมาจากความสามารถของข้าราชการที่จะใช้อำนาจตัดสินใจได้ในระดับหนึ่ง

ผู้เขียนเห็นว่า บทบาทของประชาชนที่มีมากขึ้น ด้วยพัฒนาการของประชาสังคม อำนาจและขอบข่ายงานของภาครัฐจะลดลง ส่งผลให้ความล้มเหลวของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การคอรัปชั่น และความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อผลประโยชน์ส่วนตน น่าจะมีโอกาสเกิดขึ้นได้น้อยลง ด้วยผลของบทบาทที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นของสังคมในการตรวจสอบกิจกรรมและกิจการของรัฐ เช่น การจัดทำและจัดสรรงบประมาณและการใช้จ่ายในภาครัฐ บทบาทการมีส่วนร่วมที่เพิ่มขึ้นในกระบวนการนโยบายสาธารณะของสังคม การจัดหาบริการสาธารณะก็น่าจะตรงตามความต้องการของสังคมมากขึ้น และตอบสนองปัญหาสังคมอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ประชาสังคมจะกลายเป็นพลังใหม่ในสังคม เป็นจิตสำนึกเชิงสังคม ควบคู่ไปกับการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์อันมีสมาชิกที่มีความคิดเห็นและความต้องการคล้ายกัน ปัจจัยสำคัญที่จะส่งนำให้ประชาสังคมมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในการถ่วงดุล ต่อรอง ตรวจสอบและท้าทายอำนาจของทั้งสองภาคดั้งเดิม ภายในขั้นตอนการจัดทำและปฏิบัตินโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประชาสังคมถูกมองว่า เป็นภาคสังคมโดยรวม อันประกอบด้วยคนส่วนใหญ่ของประเทศที่มีจิตสำนึกเชิงสังคมและเชิงผลประโยชน์ส่วนรวมในสังคม มีความพร้อมและมุ่งมั่นที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง เช่น การจัดตั้งและเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มองค์กรประชาชนในชุมชน อาจจะเป็นในลักษณะองค์กรรากหญ้า

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในกระบวนการนโยบายสาธารณะไทย ดังที่ Downs (1967) ได้กล่าวไว้ว่า ระบบราชการ (Bureaucracy) ซึ่งถูกมองโดยทั่วไปว่า เป็น **สิ่งเลวร้ายที่จำเป็น** (Necessary Evils) ก็ยังจะต้องมีบทบาทอยู่ต่อไป ในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะ แต่ภาครัฐนั้นจะต้องอยู่ภายในสิ่งแวดล้อมที่ใหม่ของกระบวนการนโยบายสาธารณะที่บทบาทของอีกสองภาค คือ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมนั้น กำลังเพิ่มความเข้มแข็งในสังคมไทยปัจจุบัน ทั้งนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตถึงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวในประเด็นต่างๆ ดังนี้

- **การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น มีความแตกต่างจากบทบาทของการผลักดันนโยบาย** (Policy advocacy) และถึงแม้ว่าประชาสังคม ในทางทฤษฎีของนโยบายแล้ว สามารถจะมีบทบาทอยู่ในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย แต่การจัดทำและการปฏิบัตินโยบายควรจะได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ ท่ามกลางการกล่าวถึงการลดลงของบทบาทภาครัฐและการเพิ่มขึ้นของบทบาทของอีกสองภาค Evans (1997) ได้เตือนว่า อันตรายอาจเกิดขึ้นได้ไม่ใช่จากการที่รัฐจะกลายเป็นสถาบันที่อยู่ปลายหรือขอบของกระบวนการนโยบาย แต่อันตรายจะอยู่ตรงที่ว่า การทำให้องค์กรของรัฐนั้นเล็กลงและลดบทบาทลง จะถูกยอมรับกันว่า เป็นหนทางเดียวที่จะช่วยหลีกเลี่ยงการล่มสลายขององค์กรภาครัฐ การหมกมุ่นอยู่กับการดับวูบของภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียว จะทำให้เราละเลยโอกาสและความเป็นไปได้ที่จะเพิ่มความสามารถของภาครัฐ หรือเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรภาครัฐ

- **การบริหารจัดการกิจการสาธารณะนั้น ในบางครั้งจะประกอบด้วยกิจกรรมและภาระงานที่สลับซับซ้อนเกินกว่าที่ประชาชนจะมีความสามารถและทรัพยากรที่จะทำได้** (Lam, 1996) นอกจากนั้น Sangiampongsa (1997) ได้อภิปรายเรื่องการรวมอำนาจและกระจายอำนาจการตัดสินใจในการจัดหาบริการสาธารณะว่า สำหรับการกระจายอำนาจการตัดสินใจนั้น เป็นที่ทราบกันว่า จะส่งผลดีหลายๆ ประการแก่ชุมชน อย่างไรก็ดี ในบางกรณี การรวมอำนาจการตัดสินใจสู่ส่วนกลางก็จะเป็นสิ่งที่มีความเหมาะสมเช่นกัน ดังเช่นเมื่อเกิดความจำเป็นที่จะต้องมีความพยายามร่วมมือกัน ระหว่างชุมชนหลายๆ ชุมชน ซึ่งมักจะประกอบด้วยชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงกันในการรวมหุ้น หรือร่วมลงทุนในการให้หรือจัดหาบริการสาธารณะ ในกรณีของการร่วมมือกันระหว่างชุมชนนี้ การประสานงานกันระหว่างชุมชนเป็นสิ่งจำเป็น ในการจัดหาบริการสาธารณะและการปฏิบัตินโยบายบางประเภทนั้น การไม่ประสานงานกันระหว่างชุมชน อาจจะส่งผลให้เกิดผลเสียหายแก่สังคมโดยรวมได้ เป็นที่ควรสังเกตว่า ทั้งองค์กรภาคเอกชนและภาคประชาสังคม เช่น องค์กรประชาชนต่างๆ นั้น มีความสามารถหาหนทาง และอำนาจความชอบธรรมในการประสานงานระหว่างต่างชุมชนกันน้อยกว่าองค์กรภาครัฐ ตัวอย่างเช่น การตัดสินใจเชิงนโยบายการจัดการกับมลภาวะด้านหนึ่งด้านใดในชุมชน อาจทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของมลภาวะของชุมชนหนึ่งไปยังอีกชุมชนหนึ่ง เช่น ชุมชนที่อยู่ติดกันหรือใกล้เคียง ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมตัวอย่างหนึ่งก็คือ การห้ามการทิ้งขยะภายในชุมชนหนึ่ง อาจจะทำให้มีการผลักดันขยะไปสู่ชุมชนอื่นได้ และเช่นเดียวกัน การบังคับใช้กฎหมายอย่างหละหลวงภายในชุมชน สามารถจะส่งผลให้ชุมชนนั้นกลายเป็นแหล่งเพาะบ่มอาชญากรและแก๊งอาชญากรต่างๆ ซึ่งจะสามารถแพร่กระจายออกไปยังชุมชนใกล้เคียงได้ นอกจากนี้แล้ว โรงเรียนหรือการเรียนการสอนที่ด้อยคุณภาพในบางชุมชน ก็จะส่งผลให้เกิดการไม่รู้หนังสือในอัตราส่วนสูง อันนี้ ก็จะส่งนำให้เป็นผลเสียหายแก่ชุมชนอื่น

- **การให้บริการสาธารณะบางอย่าง ความพยายามให้บริการแบบแยกส่วนโดยบางชุมชน จะเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความไม่ประหยัดในการใช้ทรัพยากร** เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายสูง ในทางตรงกันข้าม การร่วมหุ้นและร่วมมือกันให้บริการในระหว่างชุมชน จะช่วยลดค่าใช้จ่ายลงได้บางส่วน เนื่องจากมีความประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) เกิดขึ้น การให้บริการสาธารณะระหว่างหลายชุมชนนี้ ต้องอาศัยการรวมอำนาจตัดสินใจสู่ส่วนกลาง โดยรัฐบาลกลางจะเป็นฝ่ายอำนวยความสะดวกในการประสานงานกันในระหว่างชุมชน รัฐบาลกลางทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการประสานงานกันระหว่างชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชนนี้ จะเป็นการช่วยทำการประเมินความต้องการ ซึ่งบ่อยครั้งเป็นสิ่งจำเป็น

- **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ลักษณะของการเพิ่มบทบาทของประชาสังคม น่าจะช่วยให้การจัดหาบริการสาธารณะตรงกับความต้องการของชุมชนมากที่สุด** การมีส่วนร่วมในการเมืองท้องถิ่นและการบริหารจัดการกิจการสาธารณะภายในท้องถิ่น โดยผ่านความช่วยเหลือของภาคประชาสังคม

มิได้หมายความว่าภาครัฐจะต้องเล็กลง แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะของประชาสังคมนี้ จะช่วยทำให้เกิด (Good Governance) หรือภาครัฐที่มีประสิทธิภาพได้ ภาครัฐยังคงมีบทบาทอยู่ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาสังคมในชุมชน ในการตัดสินใจเชิงนโยบายนั้น การบริหารจัดการภายในภาครัฐนั้นจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น การทำหน้าที่ในขั้นตอนของการเรียกร้องผลประโยชน์ (Interest articulation) ในขั้นตอนของการจัดทำนโยบาย และถ่วงดุล ตรวจสอบอำนาจของข้าราชการ ความจำเป็นในบทบาทของภาครัฐยังคงมีต่อไป บทบาทของภาครัฐในประเทศไทยนั้น ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมของนโยบาย ยังคงมีหลากหลายจุดในการให้บริการสาธารณะที่จะต้องมีการปรับปรุง

ผู้เขียนสรุปว่า การยกภาระการให้บริการสาธารณะส่วนหนึ่งให้แก่ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ถึงแม้ว่าจะเป็นสิ่งที่ทำได้ และมีความเหมาะสมในบางกรณี ตามสภาวการณ์ของการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมของนโยบายดังที่กล่าวข้างต้น แต่ดูจะเป็นการสะดวกเกินไปที่จะสันนิษฐานว่า การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนและภาคประชาสังคม จะแก้ไขปัญหาของความล้มเหลวของภาครัฐได้ เนื่องจากภาคประชาสังคมในบางส่วนก็ยังขาดความพร้อมที่จะดำเนินการอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินการที่ต้องอาศัยการประสานงานกันในระหว่างหลายชุมชน ภาครัฐคงยังต้องพัฒนาบทบาทในการประสานงานดังกล่าวต่อไป

สถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งมีโครงการวิจัยเรื่อง ธรรมรัฐและประชาสังคม บทบาทภารกิจใหม่ของกระทรวงมหาดไทย มีข้อค้นพบเกี่ยวกับการเสริมสร้างธรรมรัฐและประชาสังคมดังต่อไปดังนี้

1) **จุดแข็งและข้อดีของสถานการณ์ปัจจุบันที่เอื้อต่อการเสริมสร้างธรรมรัฐและประชาสังคม**

การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวอย่างต่อเนื่อง เป็นแกนหลักสำคัญที่สามารถใช้เป็นตัวตั้งในการส่งเสริมธรรมรัฐและประชาสังคมได้ เนื่องจากในภาคประชาชนมีตัวแปรหลัก 3 ตัวที่พร้อมจะตอบสนองการดำเนินการอยู่แล้ว คือ ความต้องการของประชาชนที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา หากสำรวจแต่ละพื้นที่อย่างจริงจังจะพบผู้นำชาวบ้าน ปราชญ์ชาวบ้านที่มีศักยภาพอยู่ในพื้นที่เสมอ การสนับสนุนจากภาคองค์กรพัฒนาเอกชน และการที่ภาครัฐปรับบทบาทอย่างจริงจัง

นอกจากนี้ กระแสสังคมในวงกว้างยังเป็นตัวแปรสำคัญที่จะผลักดัน ประคับประคอง และสนับสนุนการทำงานในวิถีทางดังกล่าว ทั้งนี้ หากการเคลื่อนไหวดำเนินไปโดยใช้ประชาชนเป็นตัวตั้ง จุดนี้ก็จะเป็นจุดแข็งของการส่งเสริมธรรมรัฐและประชาสังคม เพราะจากสภาพความเป็นจริงทางสังคมที่ปรากฏ ได้แสดงให้เห็นว่าประชาชนพร้อมแล้วสำหรับการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา แต่หากเอาภาคราชการหรือกระทรวง ทบวง กรมเป็นตัวตั้ง ตรงจุดนี้ก็จะกลายเป็นจุดอ่อนไปทันที เพราะจะทำให้ขาดภาพการรับรู้ ความเข้าใจและความเชื่อมโยงกันในการทำงาน

2) **จุดอ่อนและอุปสรรคของการทำงานส่งเสริมธรรมรัฐและประชาสังคม**

จุดอ่อนและอุปสรรคในการสร้างธรรมรัฐและประชาสังคม ในประเด็นที่สำคัญมีอยู่ 4 ประการ ได้แก่ ปัญหาจริยธรรมและความโปร่งใสของระบบราชการไทย ปัญหากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรพัฒนาเอกชน และการดำเนินกิจกรรมของประชาชนในชุมชนต่างๆ ที่ยังไม่อยู่ในสภาพที่เอื้อต่อการดำเนินบทบาทของกลุ่มองค์กรประชาชนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีระเบียบปฏิบัติที่มีขั้นตอนยุ่งยาก ซึ่งควรมีการลดระเบียบ ขั้นตอนลง (De-regulation) ปัญหาช่องว่างของการรับรู้ระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัญหาระบบคิดและค่านิยมที่ยังไม่มีความเข้าใจอย่างแท้จริงต่อการส่งเสริมธรรมรัฐและประชาสังคมที่ทำให้ภาครัฐมองภาพของการส่งเสริมการรวมกลุ่มของประชาชน เพียงในกรอบของการจัดตั้งกลุ่มต่างๆ ขึ้นมาดำเนินกิจกรรม โดยไม่มีจุดเน้นในการที่จะส่งเสริมให้

ประชาชนรวมกลุ่มกันเอง ซึ่งจากประสบการณ์ที่ผ่านมาส่วนใหญ่กลุ่มที่ทางราชการจัดตั้งขึ้นมักไม่เข้มแข็ง ไม่สามารถคิดเอง ทำเอง รวมถึงกลุ่มองค์กรที่จัดตั้งหรือรวมกลุ่มโดยมีวัตถุประสงค์แอบแฝง

สรุป

จากการสำรวจแนวคิด ข้อค้นพบจากการวิจัยภายในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นแล้ว มีประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น สรุปได้ ดังนี้

1) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

มีแนวคิดและข้อค้นพบที่สอดคล้องกันว่า จำเป็นจะต้องมีการจัดความสัมพันธ์ของโครงสร้างความสัมพันธ์ของการบริหารปกครองประเทศใหม่ ให้สอดคล้องกับการปฏิรูปภาครัฐของประเทศต่างๆ ที่จำเป็นต้องลดขนาดและบทบาทของภาครัฐ นำกลไกตลาดมาใช้ในการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ และเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและกลุ่มองค์กรประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้การบริหารจัดการที่เน้นถึงพันธะรับผิดชอบ มีความโปร่งใสและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของพลังส่วนต่างๆ ในสังคม โดยเสนอให้มีการจัดกลุ่มกิจกรรมกลุ่มต่างๆ ให้เหมาะสมระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน และเห็นว่าแนวคิดดังกล่าวได้รับแรงผลักดันจากปัจจัยภายนอก ได้แก่ องค์กรพัฒนาระหว่างประเทศ และสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น องค์การสหประชาชาติ ธนาคารโลก เป็นต้น

2) การจัดแบ่งภารกิจของภาครัฐระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ความเห็นที่สอดคล้องกันคือ เห็นว่า การบริหารราชการแผ่นดินของไทย เป็นการบริหารราชการโดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีภารกิจกว้างขวางครอบคลุมทั่วประเทศ และลงไปทำกิจกรรม หรือบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นมากเกินไป จึงควรมีการทบทวนและจัดแบ่งภารกิจของรัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ โดยเห็นว่าควรจะกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นให้มากขึ้น อย่างไรก็ดี มีแนวคิดในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินที่แตกต่างกันแยกออกเป็น 2 แนวทาง คือ

- แนวทางที่หนึ่งเห็นว่า ควรกระจายอำนาจให้แก่ส่วนท้องถิ่น โดยควรพัฒนาระบบภูมิภาคและระบบท้องถิ่นควบคู่กันไป เพื่อให้ส่วนภูมิภาคเป็นศูนย์กลางในการประสานงานระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

- แนวทางที่สองเห็นว่า ควรกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น โดยให้มีเฉพาะราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น โดยแปรสภาพราชการส่วนภูมิภาคเป็นราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหมด

3) การแก้ไขปัญหาคอรัปชั่น เห็นว่า การแก้ปัญหาคอรัปชั่นต้องยึดหลักของการบริหารจัดการที่ดี คือ ต้องสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ โดยองค์กรภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง จะเป็นพลังที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาคอรัปชั่น การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้เกิดการกระจายคอรัปชั่นไปสู่ท้องถิ่นด้วย หากผู้บริหารท้องถิ่นขาดหลักธรรมาภิบาล และภาคประชาชนยังไม่เข้มแข็งพอที่จะเข้าตรวจสอบ หรือคานอำนาจ จึงมีข้อเสนอว่า หน่วยงานกลาง หรือระดับจังหวัดควรจะกำหนดตัวชี้วัดความโปร่งใสในการทำงานของท้องถิ่น เพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาในทิศทางของธรรมาภิบาล รวมทั้งควรมีการสร้างเครือข่ายของประชาชน สื่อมวลชน เพื่อตรวจสอบและเฝ้าระวังปัญหาการคอรัปชั่น

4) การพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น

วิวัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีที่มาจากการหยิบยื่นให้ของรัฐ ซึ่งแตกต่างกับการปกครองท้องถิ่นของต่างประทศที่พัฒนาแล้ว ที่ถือกำเนิดขึ้นโดยความจำเป็นและความต้องการของประชาชนในชุมชนเอง ลักษณะดังกล่าว ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีปัญหาใน

ด้านต่างๆ เช่น ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน ปัญหาความหลากหลายด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งขึ้นอยู่กับที่มาและเหตุผลในการจัดตั้ง และสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา เช่น รูปแบบเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ปัญหาการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ปัญหาด้านการเงินการคลัง เนื่องจากความไม่เหมาะสมในการจัดระบบภาษีและสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่น ปัญหาการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การกำกับดูแลโดยตรงโดยผ่านองค์การหรือตัวบุคคล และการกำกับดูแลโดยอ้อม โดยผ่านเงินอุดหนุน เป็นต้น ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เช่น การจัดตั้งสหการเพื่อความร่วมมือในการจัดบริการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรูปแบบไม่สามารถดำเนินการได้ ปัญหาความสับสนในบทบาทของตัวแทนรัฐในส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ปัญหาประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาความต่อเนื่องและมั่นคงของนโยบาย เป็นต้น

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีผลต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ทั้งในด้านรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การบริหารงานบุคคล และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ปัญหาของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย ในช่วงของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เกิดจากประเด็นความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรองรับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจ การปรับบทบาทของราชการส่วนกลางและภูมิภาคในการกำกับดูแล การเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาชนเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบกำกับดูแลการบริหารจัดการท้องถิ่น รวมทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น ปัญหาความเหมาะสมของรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่จะมีการจัดตั้งขึ้นในอนาคต เช่น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ การพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ปัญหาการทุจริตคอรัปชั่น ปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหารูปแบบการกระจายอำนาจและการจัดบริการสาธารณะบางประเภท เช่น การจัดการศึกษา การจัดบริการด้านสาธารณสุข จากการประมวลแนวคิดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปประเด็นปัญหาและแนวคิดในการฯในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยประเด็นสำคัญๆ ได้ดังนี้

4.1) ประเด็นรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความแตกต่างกันในแนวคิด กล่าวคือ

-แนวคิดที่เห็นว่าควรมีรูปแบบน้อยที่สุด เช่น รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเมือง รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตชนบท หรือเป็นรูปแบบเทศบาลทั้งหมด รวมทั้งแนวคิดที่จะยกเลิกรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากมีพื้นที่ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ

- แนวคิดที่เห็นว่า รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีรูปแบบที่หลากหลาย ตามสภาพพื้นที่ เช่น เป็นพื้นที่ท่องเที่ยว เป็นเมืองหลวงของประเทศ เป็นเมืองนานาชาติ เป็นต้น

- การพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ และจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นควร

4.2) โครงสร้างและอำนาจหน้าที่

- มีความเห็นที่สอดคล้องกันว่า สมาชิกสภาท้องถิ่น ควรจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่วนประเด็นการเลือกผู้บริหารโดยตรงนั้น ส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าเป็นรูปแบบที่สอดคล้องกับนานาประเทศ ซึ่งกำลังได้รับความนิยมทั่วโลก มีข้อเสนอให้มีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมในประเด็นดังกล่าว เช่น การประเมินผลว่าการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงจะมีผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของท้องถิ่นอย่างไร การวิจัยเปรียบเทียบการเลือกผู้บริหารโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และเทศบาลที่มีนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

- การกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ควรขึ้นอยู่กับสภาพความเป็นชุมชนตามความเป็นจริง ไม่ใช่เกิดจากการที่กฎหมายกำหนดแบบกว้างๆ

4.3) การบริหารงานและการจัดบริการสาธารณะ

- ประเด็นศักยภาพ และความพร้อมในการบริหารงานและการจัดบริการสาธารณะ โดยเฉพาะกิจกรรมที่จะได้รับการถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544 โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งปัญหาในการปรับบทบาทของส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแล ทำให้เชื่อมโยงไปถึงปัญหาการทุจริต คอรัปชั่น ข้อเสนอในการแก้ปัญหาดังกล่าว คือ การพิจารณาและทบทวนหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับโครงสร้างองค์กรการบริหารให้มีขนาดเหมาะสมที่จะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น การตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม ทั้งองค์กรภายใน และการให้อำนาจกับประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลท้องถิ่น การพัฒนาคุณภาพบุคลากรส่วนท้องถิ่น การใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการประสานความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และการประสานกับระบบแผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด การจัดทำคู่มือ มาตรฐานการบริหารงาน การสนับสนุนให้ประชาชนเข้าไปเป็นกรรมการบริหาร การเปิดโอกาสให้ประชาชนจัดทำโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

- ภารกิจที่ไม่สามารถดำเนินการได้เฉพาะภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม ควรร่วมมือกันแก้ปัญหาในรูปของการสหการ หรือบริษัท การให้ Contrac out ให้ภาคเอกชนดำเนินการ เป็นต้น

- การจัดบริการบางด้าน จำเป็นต้องประเมินความพร้อม และกำหนดมาตรฐานการบริการ รวมทั้งต้องมีรูปแบบการจัดบริการที่มีความแตกต่างกันตามลักษณะของภารกิจ เช่น การจัดบริการด้านการศึกษา การจัดบริการด้านสาธารณสุข ซึ่งควรจะต้องมีการศึกษาวิจัยและหารูปแบบที่เหมาะสมต่อไป

4.4) การปรับบทบาทที่เหมาะสมของราชการส่วนภูมิภาค ในขณะที่ท้องถิ่นยังขาดความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจ ราชการส่วนภูมิภาคควรปรับบทบาทเป็นผู้สนับสนุนด้านเทคนิค กฎหมายและวิชาการ การตรวจสอบนิติกรรมสัญญา การพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่กว้างขวาง การประสานงานระหว่างท้องถิ่น การสนับสนุนบทบาทของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ การสร้างความเสมอภาคในการพัฒนาการบริการ โดยทั้งจังหวัดและอำเภอจะต้องประสานงานกันอย่างเป็นระบบและมีความเข้าใจตรงกัน เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ จุดเปราะบางระหว่างส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น คือ การปรับทัศนคติของข้าราชการส่วนภูมิภาค และการสร้างความสมดุลระหว่างการกำกับดูแลและการสนับสนุนท้องถิ่นให้เกิดความเรียบร้อย เป็นธรรม และเกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน

4.5) การบริหารงานบุคคล

- การนำระบบการบริหารงานบุคคลแบบกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Separate System) มาใช้ แต่ต้องมีหลักการและมาตรฐานเดียวกันกับข้าราชการพลเรือน และควรมีลักษณะที่สำคัญ คือ มีความคล่องตัวที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น มีระบบจูงใจและความก้าวหน้าให้คนในท้องถิ่นทำงานในท้องถิ่น มีการพัฒนาและฝึกอบรม โดยเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการประชาชน มีระบบการบริหารงานบุคคลที่สอดคล้องกับการบริหารงานสมัยใหม่ เช่น การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ การใช้ระบบจ้างเอกชน เป็นต้น

- คุณสมบัติของผู้บริหารท้องถิ่น ต้องมีความรู้ ความเข้าใจในภารกิจ หน้าที่ สามารถกำหนดแนวนโยบายในการบริหารงานและพัฒนาท้องถิ่น รู้จักพื้นที่และมองเห็นปัญหาของท้องถิ่น มีวิสัยทัศน์

4.6) การเงินการคลัง

แนวคิดในการพัฒนาศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันยังไม่เพียงพอต่อการดำเนินการภารกิจในความรับผิดชอบ โดยควรจะต้องปรับปรุงการจัดเก็บภาษี ทั้งภาษีส่วนกลาง และภาษีท้องถิ่น การจัดแบ่งสัดส่วนรายได้ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม การปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีหลักเกณฑ์ชัดเจน สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า สร้างความเท่าเทียมกันทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่ การแสวงหาแนวทางในการประกอบกิจกรรมเชิงพาณิชย์ การพัฒนาศักยภาพด้านรายจ่าย ซึ่งจะครอบคลุมถึงเรื่องการพัฒนาระบบแผนและการจัดการงบประมาณ การพัฒนาระบบบริหารการเงิน การบัญชี และการตรวจสอบบัญชี การลดรายจ่ายจากการควบคุมโดยส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค การพัฒนาประสิทธิภาพในการใช้เงินอุดหนุน รวมทั้งการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีพื้นที่และจำนวนประชากรที่มีความเหมาะสมต่อค่าใช้จ่ายในการลงทุน การพัฒนาและการจัดบริการ

5) การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น โดยเห็นว่า การสร้างชุมชนให้เข้มแข็งและดูแลตนเองได้เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ประเด็นที่ควรพิจารณาดำเนินการ คือ

- การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนทั้งในระดับชุมชนท้องถิ่น และเครือข่ายระหว่างองค์กรชุมชน ระหว่างองค์กรชุมชนท้องถิ่นกับส่วนกลาง โดยองค์กรชุมชนควรประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรในเชิงปกครอง และองค์กรของประชาชนโดยทั่วไป เพื่อก่อตัวเป็นประชาคมท้องถิ่น ทำให้มีความหลากหลาย คล่องตัว และกว้างขวางทั่วถึง และส่งเสริมเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน นอกจากนั้น การเพิ่มบทบาทของภาคประชาสังคมในการพัฒนา จะช่วยให้การจัดบริการสาธารณะตรงกับความต้องการของชุมชนมากที่สุด สถานการณ์ที่เอื้อต่อการส่งเสริมประชาสังคม คือ ความตื่นตัวของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ศักยภาพของชุมชนที่มีผู้นำชาวบ้านอยู่แล้วในพื้นที่ การสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน รวมทั้ง การปรับบทบาทของภาครัฐที่เหมาะสม ส่วนจุดอ่อน หรืออุปสรรคที่สำคัญในการส่งเสริมการสร้างประชาสังคม คือ ปัญหาจริยธรรมและความโปร่งใสของระบบราชการ ปัญหากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรพัฒนาเอกชนและการดำเนินการของประชาชนในชุมชนต่างๆ ปัญหาช่องว่างของการรับรู้ระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัญหาระบบคิดและค่านิยมต่อการส่งเสริมธรรมรัฐและประชาสังคม อย่างไรก็ดี แม้ว่าบทบาทของประชาคมจะมีมากขึ้น แต่มีแนวคิดว่า บทบาทของภาครัฐยังเป็นสิ่งจำเป็น

เนื่องจากในการจัดการกิจการสาธารณะ อาจจะมีบางกิจกรรมที่มีภาระงานสลับซับซ้อนเกินขีดความสามารถและทรัพยากรของประชาชน หรือไม่สามารถให้บริการแบบแยกส่วนได้ หรือจำเป็นต้องมีการประสานกิจกรรมในหลายชุมชน

- การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ควรรณรงค์ให้ความรู้ สร้างความเข้าใจให้กับประชาชนในเรื่องการกระจายอำนาจ และกระบวนการพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้เห็นประโยชน์และความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

- การปรับปรุงระบบการศึกษา โดยการใช้การศึกษาแบบเปรียบเทียบมาใช้ในการศึกษาระบบการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้เข้าใจถึงสภาพการเปลี่ยนแปลงของระบบการปกครองท้องถิ่น

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจเอกชน หรือประชาชนเข้ามาตรวจสอบ ดูแลการปฏิบัติ โดยการประชาสัมพันธ์ และรายงานผลงานให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือและประสานการทำงานกับทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนภาคธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือองค์กรประชาชน การสนับสนุนทางวิชาการ เงินทุน บุคลากรแก่ประชาชนในเขตท้องถิ่นที่มีการรวมตัวกันเพื่อทำกิจกรรมสาธารณะให้มากขึ้น

- การสร้างประชาคมในระดับต่างๆ เพื่อเป็นเวทีหรือกลไกในการระดมความคิดเห็นในการพัฒนาท้องถิ่น โดยมีจังหวัดเป็นจุดประสานงบประมาณ และอำเภอเป็นจุดประสานแผนงาน โครงการ

บทที่ 9

บทเรียนในการพัฒนาการบริหารจัดการท้องถิ่นในต่างประเทศ

ความนำ

การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการเปลี่ยนแปลงในกระแสโลกที่สำคัญประการหนึ่ง ในกระแสโลกาภิวัตน์ ประเทศต่างๆ จำเป็นต้องปฏิรูปการบริหารจัดการของประเทศให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก ประเทศไทยเป็นหนึ่งในหลายๆ ประเทศ ที่อยู่ในช่วงของการปฏิรูปการเมืองการปกครอง ที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น บทเรียนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นจากประเทศต่างๆ จึงเป็นส่วนหนึ่งขององค์ความรู้ที่จะช่วยสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาการบริหารท้องถิ่นของไทย ไปสู่ระบบการบริหารการจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) คณะผู้วิจัย ได้ประมวลบทเรียนการสนับสนุนการพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่นของประเทศเทศต่างๆ ภายใต้โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ปฏิญญาสากลของสมาคมองค์กรปกครองท้องถิ่นระหว่างประเทศ บทเรียนการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของประเทศฟิลลิปินส์ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศศรีลังกา ซึ่งจะทำเห็นภาพความเคลื่อนไหว และบทเรียน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการเรียนรู้และปรับใช้ในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่ยุคการปฏิรูปภาครัฐ และการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ หรือ UNDP เป็นองค์กรระหว่างประเทศองค์กรหนึ่งที่ให้การสนับสนุนการจัดระบบบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจ โดยได้ดำเนินการใน 2 ระดับ คือ ระดับโลก (global level) ประกอบด้วย การเสริมสร้างความรู้ในด้านการกระจายอำนาจ การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างองค์กร และประเทศต่างๆ การกระตุ้นให้หน่วยงานต่างๆ ทั้งในระบบของ UN และองค์การกุศลอื่นๆ (donors) ให้การสนับสนุนในเรื่องการกระจายอำนาจกับประเทศต่างๆ และระดับประเทศ (country level) โดยจะให้การสนับสนุนในรูปของความคิดริเริ่มในการกระจายอำนาจ การสนับสนุนแนวความคิดแบบองค์รวม (Holistic approach) เพื่อปรับปรุงแนวทางในการกำหนดนโยบายของประเทศ การจัดการทรัพยากร การจัดสินค้าและบริการ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ

1) เพื่อวิเคราะห์สถาบันต่างๆ อย่างเป็นระบบ และกำหนดเป็นนโยบายในการกระจายอำนาจ

2) เพื่อเสริมสร้างความเข็มแข็งขององค์กรท้องถิ่นให้สามารถนำนโยบายและหลักการในการพัฒนาท้องถิ่นมาใช้ได้ โดยเฉพาะการพัฒนาทรัพยากรและการจัดบริการ

3) เพื่อสนับสนุนองค์กรประชาคมให้สามารถรับผลของการพัฒนาได้อย่างยั่งยืนและเท่าเทียมกัน

4) เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่น

5) เพื่อดำเนินการโครงการนำร่องซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงบริการและการเข้าถึงบริการดังกล่าว

โครงการต่างๆ ของ UNDP ที่สนับสนุนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการสนับสนุนบทบาทของประชาสังคม ได้แก่

โครงการ LIFE (The Local Initiative Facility for the Urban Environment)

โครงการ LIFE เป็นโครงการเพื่อสนับสนุนการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรท้องถิ่นกับองค์กรท้องถิ่น และระหว่างองค์กรท้องถิ่นกับกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน และผู้มีรายได้น้อย เพื่อพัฒนาสิ่งแวดล้อมในเขตเมือง ขณะนี้ดำเนินการอยู่ใน 12 ประเทศ ประกอบด้วยกิจกรรมการสร้างงานในท้องถิ่น การเสริมสร้างขีดความสามารถในการทำงานของท้องถิ่นในรูปของคณะกรรมการ การติดตามผลการดำเนินโครงการในสาขาอื่นๆ การปรับปรุงงานด้านเอกสาร การศึกษาผลกระทบและวิธีการในการดำเนินโครงการ การเรียนรู้จากบทเรียน

โครงการ PDP (Partner in Development)

โครงการ PDP ได้มีการดำเนินงานอยู่ใน 73 ประเทศ วัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนคิดโครงการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง (self-reliant development) ประกอบด้วยกิจกรรมการสนับสนุนความคิดริเริ่มของชุมชนในการพึ่งตนเอง รวมถึงโครงการเพื่อขจัดความยากจน การเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันท้องถิ่น NGO และกลุ่มชุมชนเพื่อตอบสนองความต้องการในการพัฒนา และการสนับสนุนเครือข่ายระหว่าง NGO รัฐบาล UNDP และองค์กรการกุศลในสังกัด UN

โครงการ UMP (Urban Management Programme)

โครงการ UMP เป็นโครงการที่ดำเนินการร่วมกันระหว่าง UNDP, UNCHS และ World Bank มีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ การเสริมสร้างความเข้มแข็งในประเทศและภูมิภาค การพัฒนากรอบนโยบายและกลไกในการสนับสนุนแนวคิดต่างๆ ระดับชาติ และการสนับสนุนการจัดการและแลกเปลี่ยนข้อมูล ขณะนี้โครงการอยู่ในขั้นที่ 3 โดยจะเน้นโครงการด้านการขจัดความยากจน การปรับปรุงสภาพแวดล้อม และการจัดการแบบมีส่วนร่วม และกิจกรรมที่จะก่อให้เกิดผลกระทบด้านนโยบายในระดับประเทศ

โครงการ PPPUE (Public-Private Partnerships for the Urban Environment)

โครงการ PPPUE เป็นโครงการที่สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเมือง โดยความร่วมมือของหุ้นส่วนต่างๆ ในลักษณะ Municipal Venture ประกอบด้วย บริษัทต่างชาติหรือภายในประเทศ บริษัทในท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐ หรือของเทศบาล หุ้นส่วนดังกล่าวซึ่งมีการลงทุนทั้งด้านทุน บุคลากร ผู้เชี่ยวชาญ จะนำปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในเขตเมืองให้เป็นการลงทุนที่มีความเป็นไปได้ในเชิงธุรกิจ และสามารถแก้ปัญหาด้านสังคมได้ ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์ทั้งกับนักธุรกิจ และเทศบาล รวมทั้งประชาชนในพื้นที่

โครงการ ADS (Area Development Schemes ADS)

โครงการ ADS เป็นโครงการที่ดำเนินการโดยรัฐบาลซูดาน ซึ่งเน้นการดำเนินการในระดับชุมชนให้มีบทบาทเป็นผู้ตัดสินใจ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของผู้หญิง

จากประสบการณ์ในประเทศต่างๆ ในการสนับสนุนของ UNDP พบว่า การกระจายอำนาจจะทำให้เกิดคุณลักษณะที่สำคัญของธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้แก่

- การเพิ่มโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เพื่อให้เกิดการพัฒนาศักยภาพของประชาชน

- การเพิ่มขีดความสามารถของภาครัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ความโปร่งใส และความรับผิดชอบ
- การเพิ่มผลผลิตทางเศรษฐกิจ (Economic productivity) จากการศึกษาระบบการเงินสาธารณะในประเทศกลุ่มลาตินอเมริกา (Latin America Public Finance) ของ Gabriel Aghon (Report from United Nation Forum,1996) พบว่า กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วในยุโรป และอเมริการเหนือ มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณในระดับภาคหรือท้องถิ่นมากกว่าร้อยละ 40 โดยเฉพาะในประเทศสวีเด็น สูงถึงร้อยละ 70 ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาใน Latin America กลุ่มเอเชียและอัฟริกา มีการใช้จ่ายงบประมาณในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นเพียงร้อยละ 10-20 นอกจากนั้น ข้อมูลจาก Economic Development Institute ของธนาคารโลก หรือ World Bank ชี้ให้เห็นว่า การจ้างงานในภาครัฐของประเทศกลุ่มอเมริกาเหนือและยุโรปในระดับภาค (sub-national) มี สัดส่วนร้อยละ 57 ในขณะที่กลุ่มประเทศในอัฟริกา มีสัดส่วนเพียงร้อยละ6 ในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา มีสัดส่วนร้อยละ 12 และในเอเชียมีสัดส่วนร้อยละ 37 จากข้อมูลดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูง จะมีสัดส่วนการจ้างงานและการใช้จ่ายในภาครัฐในระดับภาคที่สูง การพัฒนาประชาธิปไตยและการแก้ปัญหาคอรัปชั่น การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรท้องถิ่นในกระบวนการพัฒนาควบคู่กับการพัฒนาระบบการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจ (Check and balance) จะทำให้ลดปัญหาการคอรัปชั่นขององค์กรระดับชาติและระบบเผด็จการ (Dictatorship) หรือการผูกขาดอำนาจ (Monopolization of Power)

นอกจากนั้นสหประชาชาติ (United Nations) ได้ประกาศปฏิญญาอิสตันบูล (The Istanbul Declaration on Human Settlements) และกำหนดให้มีแผนปฏิบัติการการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ (The Global Plan of Action: The Habitat Agenda) เพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของพลเมืองโลกให้ดีขึ้นและทำเมืองให้น่าอยู่ โดยชี้ให้เห็นถึงความสำคัญที่ประเทศภาคีต้องดำเนินการส่งเสริมการบริหารและการจัดการที่ดี ดังต่อไปนี้ (United Nations, 2001)

1) ส่งเสริมการกระจายอำนาจ และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น
2) ส่งเสริมให้ประชาชนและประชาคมมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของรัฐ
3) สนับสนุนการบริหารจัดการที่โปร่งใส (Transparency) มีความสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) และมีประสิทธิภาพ (Efficiency)

อย่างไรก็ดี จากบทเรียนของประเทศต่างๆ มีข้อสรุปว่า การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นนั้นมีทั้งข้อดีและข้อเสีย

ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ

จากบทเรียนของประเทศต่างๆ มีข้อสรุปว่า การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นนั้นมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

ข้อดี (Potential Benefits)

- สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน
- เพิ่มประสิทธิผลในการสนองความต้องการในด้านบริการของประชาชนในพื้นที่
- ทำให้รัฐบาลมีความยืดหยุ่นในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น
- เพิ่มขีดความสามารถในการแก้ปัญหาของท้องถิ่น

- ทำให้มีโอกาสที่จะมีความคิดสร้างสรรค์ที่หลากหลาย ซึ่งจะมีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายและแนวทางการพัฒนาต่างๆ
- สนับสนุนแนวคิดแบบพหุภาคี (pluralism) และกระบวนการพลวัต (dynamism) ของสังคม
- เสริมสร้างศักยภาพของสังคมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น
- สนับสนุนให้เกิดความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (accountability)

ข้อเสีย (Potential Risks)

ข้อเสียที่อาจเกิดขึ้นในขั้นตอนการดำเนินการ (implementation process) คือ

- ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันระหว่างภูมิภาค (inter-regional) อาจเพิ่มขึ้น ซึ่งจะทำให้ช่องว่างระหว่างรายได้มีมากขึ้น และจะนำไปสู่แรงกดดันทางด้านความไม่มั่นคงทางการเมือง
- ความเสี่ยงสูงที่ผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นจะเป็นผู้ยึดครองทรัพยากรต่างๆ
- ความเป็นไปได้ในการใช้อำนาจอย่างไม่ถูกต้อง (misuse) ถ้าขาดการกำกับดูแลอย่างเหมาะสม
- การจัดการที่ไม่เหมาะสมอาจจะทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างรายได้ที่ได้รับ (revenue available) กับความรับผิดชอบที่จำเป็นต้องดำเนินการ ซึ่งจะทำให้ระบบการทำงานขององค์กรท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ

สถานภาพและปัญหาของระบบการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจในประเทศต่างๆ

จากการประมวลปัญหาของ UNDP พบว่า สถานภาพของรัฐบาลท้องถิ่นในหลายประเทศ มักจะถูกมองว่าเป็นเพียงผู้สื่อสาร (communicator) หรือตัวแทนของรัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ในการสนองตอบต่อนโยบายของรัฐบาลในท้องถิ่น แต่ไม่ได้มีบทบาทในการเป็นช่องทางที่จะสะท้อนความต้องการของท้องถิ่น หรือช่องทางในการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นเพื่อพัฒนาท้องถิ่นตามแนวทางการพัฒนาแบบล่างสู่บน (Bottom-up) ในขณะที่บางประเทศมีการกระจายอำนาจตามรูปแบบของการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรภายนอกดำเนินการ (divestment) แต่นำไปสู่ปัญหาความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกันของการพัฒนา

ประเด็นปัญหาในด้านต่างๆ ของประเทศกำลังพัฒนาในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เช่น ปัญหาข้อจำกัดในเรื่องขีดความสามารถของท้องถิ่นในการจัดหารายได้ให้กับตนเอง หรือในบางประเทศ รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บภาษีเอง ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นขาดแหล่งรายได้ บางประเทศรัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถเรียกเก็บภาษีจากสินค้าและบริการที่บริการในท้องถิ่นได้ เนื่องจากเป็นนโยบายที่จะให้เป็นสินค้าและบริการที่ไม่สามารถเรียกเก็บค่าบริการได้ เช่น การศึกษาขั้นประถม สาธารณสุขพื้นฐาน แต่ในขณะเดียวกันคนยากจนอาจจำเป็นต้องจ่ายค่าบริการพื้นฐานในราคาสูง เช่น ค่าน้ำประปา บางประเทศมีการกระจายอำนาจโดยอาศัยขอบเขตการปกครอง แต่ไม่มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ให้สอดคล้องกับพื้นที่ ทำให้เกิดความล่าช้าในการให้บริการ หรือโครงการพัฒนาในท้องถิ่นไม่มีความสมบูรณ์ ปัญหาการขาดบุคลากรและการขาดการพัฒนาบุคลากร ทำให้มีผลกระทบต่อการพยายามในการกระจายอำนาจ เนื่องจากคนจะมีทัศนคติว่าบุคลากรของท้องถิ่นจะมีสถานภาพต่ำกว่าข้าราชการ ทำให้มีอัตราการลาออกสูง และขาดแรงจูงใจในการสร้างสรรค์งานเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นของหลายประเทศล้มเหลวในการที่จะสร้างเครดิตให้กับตนเองในการดำเนินงานให้เป็นไปตามที่ท้องถิ่นคาดหวัง เนื่องจากแนวคิดการพัฒนาที่มาจากปัจจัย (supply-driven development) ทำให้องค์กรท้องถิ่นเป็นเพียงหน่วยงานในสังกัดของรัฐเท่านั้น หรือในหลายประเทศให้ความสำคัญกับการมอบอำนาจ (deconcentration) หรือ delegation มากกว่าการกระจาย

อำนาจ สำหรับประเทศที่ได้มีการกระจายอำนาจตามขั้นตอนและประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง ในกลุ่มเอเชีย ได้แก่ เนปาล อินเดีย ฟิลลิปปินส์ กลุ่มลาติน-อเมริกา ได้แก่ เวเนซูเอลา ชิลี โคลัมเบีย และกลุ่มอัฟริกา ได้แก่ อูกานดา แทนซาเนีย บางประเทศอยู่ในระหว่างความพยายามในการพัฒนาระบบบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจในรูปแบบต่างๆ เช่น อินโดนีเซียในด้านการพัฒนาจังหวัด อินเดียในด้านการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น มาเลเซียในด้านการพัฒนาในระดับภูมิภาค โคลัมเบียในด้านการกระจายอำนาจให้กับเทศบาล เป็นต้น ทั้งนี้ ผลกระทบในด้านการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นจากระบบการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจ (Decentralizing Governance) ขึ้นอยู่กับรูปแบบของการกระจายอำนาจของรัฐบาลในแต่ละประเทศ โดย UNDP ได้แบ่งรูปแบบในการกระจายอำนาจออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

1) Autonomous lower-level unit ถือเป็นการกระจายอำนาจอย่างเต็มที่ (genuine decentralization) โดยการกระจายอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จกับหน่วยงานในระดับล่าง ตั้งแต่จังหวัด อำเภอ ท้องถิ่น โดยตั้งเป็นหน่วยงานอิสระที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงจากรัฐบาลกลาง รัฐบาลกลางเพียงแต่กำหนดอำนาจหน้าที่เท่านั้น และหน่วยงานท้องถิ่นต้องมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

- สามารถดำเนินกิจการได้โดยอิสระ ภายใต้การกำกับเท่าที่จำเป็น หรือไม่มีการควบคุมโดยตรง
- มีขอบเขตพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่ชัดเจนในการใช้อำนาจและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่
- มีสถานภาพและอำนาจที่จะจัดหาทรัพยากรเพื่อดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่
- สามารถพัฒนาให้เป็นสถาบันท้องถิ่นที่เป็นที่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่นว่าเป็นองค์กรที่สามารถจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้เหมือนกับที่รัฐบาลกลางดำเนินการ
- การจัดบริการ เป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นและเกิดประโยชน์ร่วมกัน

2) semi-autonomous lower-level unit เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจและการดำเนินการเฉพาะเรื่องไปให้สถาบันหรือองค์กรซึ่งอยู่ภายใต้รัฐบาลดำเนินการ โดยไม่อยู่ในการควบคุมโดยตรง แต่รัฐบาลยังต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย เช่น องค์กรในรูปของรัฐวิสาหกิจ บรรษัทฯ เป็นต้น

3) subordinate lower level เป็นการกระจายอำนาจที่น้อยที่สุด ถือเป็นการมอบอำนาจ (Deconcentration) เท่านั้น โดยเป็นการมอบอำนาจในด้านนโยบาย การเงิน การบริหารเฉพาะบางเรื่องให้แก่หน่วยงานในระดับต่างๆ เช่น หน่วยงานในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบลขององค์กรภาครัฐ ภายใต้การวินิจฉัยของรัฐบาลกลาง โดยหน่วยงานนั้นไม่มีอิสระในการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่น การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้มักพบในระบบการบริหารจัดการภาครัฐของประเทศกำลังพัฒนา

4) Divestment การกระจายอำนาจไปยังสถาบันภายนอกโครงสร้างองค์กรภาครัฐ เป็นการกระจายอำนาจโดยการโอนงานของรัฐบาลไปให้องค์กรภายนอกที่อยู่ในระดับเดียวกัน ในลักษณะองค์กรคู่ขนาน (parallel organization) ในรูปขององค์กรพัฒนาเอกชน บรรษัท หรือ บริษัท จำกัด เช่น สมาคมอุตสาหกรรม หอการค้า องค์กรอาชีพต่างๆ เพื่อจัดบริการด้านต่าง เช่น การออกใบอนุญาต (license) หรือการกำกับดูแลสมาชิกให้ปฏิบัติตามหน้าที่ที่จะต้องถูกควบคุมโดยรัฐ หรือการกระจายอำนาจโดยการโอนหน้าที่ในการผลิตสินค้าและบริการให้กับภาคเอกชนไปดำเนินการในลักษณะของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) เป็นต้น

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการกระจายอำนาจ

จากบทเรียนในประเทศต่างๆ จากกรณีศึกษาที่ได้นำเสนอใน Forum Local Governance, Report from the United Nations Global Forum on Innovation Policies and Practice in Local Governance, ณ Gothenburg, ประเทศสวีเดน ในระหว่างวันที่ 23 –27 กันยายน 1996 พบว่าปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจ คือ รัฐบาลต้องมีความมุ่งมั่นในนโยบาย (Political Will) และการมีภาวะผู้นำ (Leadership) ของผู้บริหารประเทศ ประกอบกับรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีขีดความสามารถและพลังในการผลักดันนโยบายดังกล่าวให้เกิดขึ้น จากการประชุมดังกล่าว สรุปได้ว่าปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของระบบการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจ คือ

1) ระดับของความสำเร็จในการกระจายอำนาจขึ้นอยู่กับระดับของการกระจายฐานะทางการเงิน ทรัพยากรบุคคล และทรัพยากรทางกายภาพอื่นๆ ให้กับรัฐบาลท้องถิ่นอย่างเพียงพอ

2) การกระจายอำนาจจะไม่เห็นผล ถ้าไม่ทำควบคู่ไปกับการเสริมสร้างขีดความสามารถของท้องถิ่นในการวางแผน การจัดการและการติดตามประเมินผลโครงการพัฒนาด้านต่างๆ

3) ข้อจำกัดในการกระจายอำนาจ คือ การไม่สามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่ชอบชี้นำ (Dominant Behavior)

4) ปัจจัยสำคัญที่ช่วยสนับสนุนการกระจายอำนาจ คือ การมีทัศนคติที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดการ

5) การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นยังจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนด้านเทคนิควิชาการจากรัฐบาลกลาง

จากปัจจัยดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่เหมาะสมในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้ จะนำไปสู่การจัดบริการที่มีประสิทธิภาพของท้องถิ่น

1) ต้องมีการจัดแบ่งภารกิจที่ชัดเจนระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น

2) ท้องถิ่นต้องมีฐานภาษีที่พอเพียง หรือมีเงินโอนที่พอเพียง หรือสามารถใช้ประโยชน์จากระบบภาษีที่มีอยู่ เพื่อเป็นการรับประกันขีดความสามารถด้านการเงิน

3) การสร้างระบบการเงิน การบริหารของท้องถิ่นให้มีความเป็นอิสระ (autonomous) โดยมีการกำหนดแหล่งรายได้ หรือเงินโอน/grants ที่แน่นอนและคาดการณ์ได้ ท้องถิ่นมีอำนาจเต็มในการใช้รายได้ของท้องถิ่น และท้องถิ่นมีการบริหารงานที่ยืดหยุ่น

4) มีระบบการรับประกันความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) ในรูปของการกำหนดความโปร่งใสและมาตรฐานด้านศีลธรรม รวมทั้งความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และ ผู้ใช้บริการ

5) มีการกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาและบริการที่มีผลต่อคนจนและผู้ด้อยโอกาส

6) ท้องถิ่นมีการพัฒนาขีดความสามารถในเชิงสถาบันโดยการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงาน การพัฒนาทักษะและความชำนาญการ การสร้างแรงจูงใจแก่บุคลากร การต่อต้านการคอรัปชั่น และการใช้เทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่

7) รัฐบาลกลางแทรกแซงการทำงานของท้องถิ่นให้น้อยที่สุด โดยลดกฎและขั้นตอนที่ยุ่งยาก และลดการบริหารประจำวัน

8) ท้องถิ่นสามารถผสมผสานการมีส่วนร่วมของผู้ใช้บริการในกระบวนการวางแผน กลไกการกำหนดราคา และการจัดบริการ

9) ท้องถิ่นมีการกำหนดมาตรฐานการบริการที่มีประสิทธิภาพและยุติธรรม

10) ท้องถิ่นสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันในการจัดบริการโดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการประมูล การบริหารสัญญาอย่างมีประสิทธิภาพ

11) ท้องถิ่นมีการพัฒนากระบวนการจัดทำงบประมาณ ระบบบัญชี การตรวจสอบ การประเมินก่อนดำเนินโครงการ การติดตามและประเมินผล การเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ และเครื่องมือในกระบวนการสรรหาและพัฒนาบุคลากร

12) การประสานความร่วมมือระหว่างรัฐบาล องค์กรปกครองท้องถิ่น กลุ่มผู้ใช้บริการ กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และ CBCs เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการวางแผนโครงการเพื่อใช้ประโยชน์จากความช่วยเหลือของต่างประเทศอย่างเต็มที่

ปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจและพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น

จากการรายงานผลการดำเนินการในเรื่องการกระจายอำนาจของประเทศต่างๆ ใน Global Forum: Local Governance and Social Services for All ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 2-4 พฤษภาคม 2543 ณ กรุงสต๊อกโฮม ประเทศสวีเดน พบว่าอุปสรรคของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศต่างๆ ที่เป็นกรณีศึกษา คือ

- ระบบราชการที่มีลักษณะคั่งคอขวด
- นักการเมืองส่วนใหญ่ต่อต้านการกระจายอำนาจ เนื่องจากต้องการที่จะควบคุมประชาชนมากกว่าที่จะเจรจากับประชาชน
- สหพันธ์แรงงานต่อต้านการกระจายอำนาจ เนื่องจากเห็นว่า การเจรจากับระดับรัฐมนตรีง่ายกว่าการเจรจากับประชาชน
- กลุ่มผลประโยชน์ เช่น ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม มีทัศนคติเช่นเดียวกับสหพันธ์แรงงาน

ปัญหาและข้อจำกัดในการกระจายอำนาจ

1) สำหรับปัญหาใหญ่ที่สุดที่พบ คือ

- ขาดเป้าหมายที่ชัดเจน
- ขาดเจตจำนงค์ทางการเมืองที่จะเปลี่ยนแปลง
- แรงกดดันจากแหล่งสนับสนุนระหว่างประเทศที่มักทำให้การกระจายอำนาจเกิดความสับสน
- การมองไม่เห็นความเป็นไปได้ที่จะเปลี่ยนแปลง
- แรงสนับสนุนทางสังคมไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดการกระจายอำนาจ
- ขาดความโปร่งใสและความรับผิดชอบ
- ขาดตัวเชื่อมเสียงสะท้อนกลับระหว่างผู้จัดบริการสาธารณะกับประชาชนในท้องถิ่น
- ขาดแผนการสนับสนุนและกลไกที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง
- ขาดการมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพของชุมชน
- ขาดการตระหนักในการมีหุ้นส่วนซึ่งกันและกัน
- ขาดเครือข่ายด้านองค์ความรู้

2) แนวโน้มของรัฐบาลชุดต่างๆ ที่มองเรื่องการกระจายอำนาจในมุมมองที่ต่างกัน รวมทั้งการขาดพันธะสัญญาที่จริงจังและการละเมิดกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง

3) ความวิตกว่าการกระจายอำนาจจะทำให้ขาดความเป็นเอกภาพของประเทศ โดยเฉพาะเกรงว่าจะทำให้เกิดความแตกแยกระหว่างท้องถิ่นต่างๆ มากขึ้น

4) โครงสร้างของท้องถิ่นมักเป็นอุปสรรคต่อการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น

5) ปัญหาด้านความแตกต่างด้านขีดความสามารถในความรับผิดชอบและการเงินการคลัง เช่น เทศบาลมักต้องพึ่งพิงการเงินจากรัฐบาลกลาง เป็นต้น

6) การกระจายอำนาจที่ดำเนินการอย่างรวดเร็วเกินไป มักนำไปสู่ความเปราะบางทางการเมือง

ปัจจัยที่จะสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดีสำหรับท้องถิ่น

1. ต้องเข้าใจว่าการกระจายอำนาจเป็นกระบวนการทางการเมือง ไม่ใช่การดำเนินการทางเทคนิค กระบวนการดังกล่าวจำเป็นต้องมีผู้นำการเปลี่ยนแปลง (champions) ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น นอกจากนั้น ต้องเป็นกระบวนการที่ดำเนินการโดยคนภายในประเทศนั้นๆ

2. ต้องพึงระวังว่าแหล่งความช่วยเหลือจากภายนอก จะช่วยสนับสนุนการกระจายอำนาจได้ดี เท่าเท่ากับการทำให้การกระจายอำนาจเกิดความสับสนได้เช่นกัน

3. ต้องมีการลงทุนเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และขีดความสามารถในการบริหารจัดการของท้องถิ่น เพื่อให้สามารถรับผิดชอบภารกิจที่ถ่ายโอนลงมาได้

4. ต้องมีการถ่ายโอนทรัพยากรอย่างเพียงพอ เพื่อเป็นหลักประกันว่าท้องถิ่นจะสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ในท้องถิ่นเอง ต้องใช้ทรัพยากรที่มีอยู่แล้วอย่างเกิดประโยชน์สูงสุดด้วย

5. รัฐบาลท้องถิ่นต้องสร้างผู้แทนที่มีคุณภาพที่จะสามารถร่วมกับรัฐบาลกลางในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจใดๆ เกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

6. วัฒนธรรมประเพณีจะมีอิทธิพลต่อทั้งความสำเร็จและความล้มเหลวในการกระจายอำนาจ ไม่ว่าในส่วนใดของประเทศและไม่ว่าเวลาใดก็ตาม ปัญหาด้านการรู้หนังสือเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งต่อประชาธิปไตยของท้องถิ่น

7. การมีหุ้นส่วนร่วมกันระหว่างผู้เกี่ยวข้องต่างๆ จะสามารถพัฒนารูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีสำหรับท้องถิ่นได้

8. กรณีของประเทศโปแลนด์ การกระจายอำนาจอย่างเป็นขั้นตอนและมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปไม่ได้ผล จำเป็นต้องใช้วิธีการเปลี่ยนแปลงอย่างถอนรากถอนโคน (radical change) และต้องเปลี่ยนแปลงหลายๆ อย่างไปพร้อมกัน

หลักการปกครองตนเองของสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างประเทศ

สมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างประเทศ (International Union of Local Authorities หรือ IULA) เป็นองค์กรระหว่างประเทศซึ่งมีบทบาทสำคัญในเรื่องการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1913 (พ.ศ. 2456) โดยได้ประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น (World Wide Declaration of Local Self-Government) ที่สมาชิกซึ่งประกอบด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจากกว่า 110 ประเทศ ยอมรับให้เป็นหลักแห่งการปกครองตนเองของท้องถิ่น หลักการเดียวกันนี้สภายุโรป (Council of Europe) ซึ่งประกอบด้วยประเทศ

สมาชิก 19 ประเทศ ได้บัญญัติเป็นกฎบัตรแห่งยุโรปว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น (European Charter of Local Self-Government) เพื่อใช้เป็นแนวทางหลักในการพัฒนาท้องถิ่นในประเทศสมาชิก (นิกร เภรีกุล : นิตยสารเทศาภิบาล,2541)

ปฏิญญาสากลและกฎบัตรว่าด้วยหลักแห่งการปกครองตนเองของท้องถิ่น 10 ประการ ประกอบด้วย

1) รากฐานทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Foundation) หลักการของการปกครองตนเองของท้องถิ่นต้องได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหลักซึ่งกำหนดรูปแบบโครงสร้างของประเทศนั้น

2) ทฤษฎีของการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Concept of Local Self-Government) การปกครองตนเองของท้องถิ่นต้องบ่งชี้ถึงสิทธิและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกรอบของกฎหมายในการวางกฎเกณฑ์และจัดการกิจการสาธารณะตามความรับผิดชอบและเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น สิทธิของท้องถิ่นดังกล่าวจะต้องให้บุคคลหรือองค์กรผู้แทนประชาชน (สภา) ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยอิสระและถ้วนทั่วตามวาระที่กำหนด และผู้บริหารของท้องถิ่นก็ต้องมาจากเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออย่างน้อยก็ต้องให้สภาท้องถิ่นเป็นผู้แต่งตั้งหรือเห็นชอบ

3) ขอบเขตของการปกครองส่วนท้องถิ่น (Scope of Local Self-Government) ประกอบด้วย

- การดำเนินการภารกิจสาธารณะต้องกระทำโดยองค์กรพื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด
- ท้องถิ่นมีสิทธิโดยทั่วไปในการริเริ่มกระทำกิจการใดๆ ที่รัฐไม่ได้มอบให้หน่วยงานใดทำโดยเฉพาะเจาะจง และกิจการใดๆ ซึ่งรัฐไม่ได้ห้ามท้องถิ่นมิให้กระทำ
- การกำหนดหน้าที่ของท้องถิ่นและกระบวนการในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงภารกิจดังกล่าวต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเท่านั้น
- อำนาจหน้าที่ที่รัฐกระจายให้แก่ท้องถิ่นจะต้องบริบูรณ์และเป็นการเฉพาะ (Full and Exclusive) หากรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้อำนาจส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคในการจัดการกิจการร่วมกับท้องถิ่น ท้องถิ่นยังคงมีสิทธิในการริเริ่มและตัดสินใจในการดำเนินการต่างๆ
- ในการดำเนินการใดของรัฐบาลในระดับอื่นที่มีผลกระทบต่อท้องถิ่น ต้องให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการตัดสินใจด้วย

4) การคุ้มครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Protection of Local Self-Government) ถ้าตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้สามารถระงับการกระทำของสภาหรือยุบสภาท้องถิ่นหรือให้ระงับการกระทำของฝ่ายบริหารหรือปลดฝ่ายบริหารได้ การดำเนินการดังกล่าวต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องจัดการให้มีการสืบช่วงการทำงานของฝ่ายบริหารให้ต่อเนื่องโดยเร็วที่สุด สำหรับการคุ้มครองในเรื่องอาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงอาณาเขตจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการปรึกษาหารือของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งโดยวิธีลงประชามติ (Referendum) ในกรณีที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

5) โครงสร้างการบริหารหรือการจัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Adequate Organization Structures for Local Self-Government) ท้องถิ่นจะต้องสามารถกำหนดโครงสร้างการบริหารงานภายในของตนเองได้เพื่อที่จะดัดแปลงให้เหมาะสมกับความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น รวมทั้งเพื่อประกันให้มีการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ต้องจัดให้มีสภาพการจ้างงานและการฝึกอบรมบุคลากรเพื่อให้เป็นงานที่จูงใจ รัฐบาลในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะต้องสนับสนุนช่วยเหลือในการนำระบบคุณธรรม (Merit System) มาใช้ในรัฐบาลระดับท้องถิ่น

6) สภาพของสำนักงานผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งในท้องถิ่น (Condition of Office of Local Elected Representatives) สำนักงานของผู้แทนประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งของท้องถิ่นจะต้องมีเงื่อนไขที่เหมาะสมและประกันได้ว่าผู้แทนจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างอิสระโดยเฉพาะในเรื่องค่าตอบแทนและการคุ้มครองในด้านสวัสดิการ สำหรับการกระทำหรือกิจกรรมใดที่ไม่สามารถเข้ากันได้กับการดำรงตำแหน่งผู้แทนท้องถิ่นต้องระบุไว้ในกฎหมายเท่านั้น

7) การกำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Supervision of Local Activities) กระบวนการในการกำกับดูแลจะต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเท่านั้นและวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลจะต้องเป็นไปเพื่อการกำชับให้ปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น

8) ทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Resources of Local Authorities) มีหลักการดังนี้

- ท้องถิ่นต้องมีสิทธิในทรัพยากรด้านการเงินที่เพียงพอแยกออกจากรัฐบาลในระดับอื่น และสามารถใช้จ่ายรายได้ดังกล่าวโดยอิสระภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

- การจัดสรรทรัพยากรแก่ท้องถิ่นต้องเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมกับกิจกรรมที่ท้องถิ่นดำเนินการ และสามารถรับรองในการให้บริการสาธารณะได้โดยไม่หยุดชะงักและมีแผนทางการเงินที่เพียงพอ การถ่ายโอนภารกิจใดๆ ให้แก่ท้องถิ่นจะต้องมีการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงินเพื่อความสัมฤทธิผลด้วยเสมอ

- ทรัพยากรด้านการเงินของท้องถิ่นต้องมีสัดส่วนที่เหมาะสมมาจากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ค่าธรรมเนียม และค่าบริการต่างๆ ซึ่งท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดอัตรา และเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินงานตามภารกิจได้ ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บหรือได้รับจะต้องเพียงพอในการค้ำจุนและมีความยืดหยุ่น

- ท้องถิ่นที่อ่อนแอในทางการเงิน รัฐต้องจัดให้มีระบบที่ทำให้เกิดความสมดุลทางการเงิน (Financial Equalization)

- รัฐต้องรับรองสิทธิของท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสมในการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรให้ชัดเจน

- ต้องส่งเสริมให้จัดหาเงินช่วยเหลือ โดยไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อโครงการใดโครงการหนึ่งโดยเฉพาะ การให้เงินช่วยเหลืออุดหนุนดังกล่าวไม่ถือเป็นการจำกัดสิทธิของท้องถิ่นในการใช้ดุลพินิจของตนในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แต่อย่างใด

9) การสมาคมของท้องถิ่น (Association of Local Authorities) ในการใช้อำนาจหน้าที่ของตนนั้น ท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิในการร่วมมือกัน หรือก่อตั้งเป็นสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินกิจกรรมปกป้องหรือส่งเสริมผลประโยชน์ร่วมกัน สิทธิในการสมาคมดังกล่าวจะต้องรวมไปถึงการเข้าเป็นสมาชิกในสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศอื่นหรือระหว่างประเทศด้วย ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การร่วมมือและส่งเสริมความเข้าใจระหว่างประเทศ นอกจากนี้ในการพิจารณาร่างกฎหมายใดๆ ที่มีผลกระทบต่อท้องถิ่น รัฐบาลส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคจะต้องปรึกษาหารือสมาคมองค์ปกครองท้องถิ่นด้วย

10) การคุ้มครองทางกฎหมายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Legal Protection of Local Self-Government) เพื่อปกป้องความเป็นอิสระของท้องถิ่นในกรณีที่มีการละเมิดหรือเกิดข้อขัดแย้ง รวมทั้งเพื่อให้หลักแห่งการปกครองของท้องถิ่นได้รับการเคารพ หลักสำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การให้ท้องถิ่นมีสิทธิในการได้รับการเยียวยาทางศาล เพื่อจะสามารถใช้อำนาจอิสระของตนได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งปกป้องประโยชน์ของท้องถิ่นนั้นๆ

การกระจายอำนาจและพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์

วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์อาจกล่าวได้ว่าแบ่งออกเป็น 2 ยุค คือ การปกครองท้องถิ่นก่อนมีประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น ปี ค.ศ. 1991 และหลังการประกาศใช้ประมวลกฎหมายดังกล่าว (ชุลีพร เดชขำ,2543)

การปกครองของประเทศฟิลิปปินส์ก่อนมีประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น ปีค.ศ.1991

ประเทศฟิลิปปินส์ในช่วงที่เป็นอาณานิคมของสเปน ระหว่าง ค.ศ. 1521-1898 และอาณานิคมของสหรัฐอเมริกา ระหว่าง ค.ศ. 1898 -1946 และช่วงก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1991 เป็นประเทศที่รวมอำนาจสู่ส่วนกลางสูง กล่าวคือ กรุงมะลิลาจะเป็นศูนย์กลางจัดเก็บรายได้ของประเทศและกำหนดงบประมาณที่จะให้แก่ท้องถิ่น เป็นผลให้กรุงมะลิลา มีอิทธิพลทางการเมืองเหนือการตัดสินใจและการดำเนินการใดๆ ของท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ปี ค.ศ.1902 แม้ประเทศยังมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอยู่ สหรัฐอเมริกาก็ได้วางรากฐานระบบรัฐบาลพลเรือนและระบบการเลือกตั้งขึ้นในประเทศนี้

สมัยประธานาธิบดีมากอส ความพยายามรวมอำนาจสู่ส่วนกลางยังคงมีอยู่ต่อไป ประธานาธิบดีได้ใช้อำนาจควบคุมผ่านกระทรวงที่อยู่ในส่วนกลาง และได้จัดตั้งภาค (region) ขึ้น 14 แห่ง เพื่อรับนโยบายจากส่วนกลางไปปฏิบัติในภูมิภาค

การปกครองของประเทศฟิลิปปินส์ในปัจจุบัน

ประเทศฟิลิปปินส์แบ่งการบริหารออกเป็น 2 ระดับ คือ ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

1) **การบริหารราชการส่วนกลาง** แบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ด้าน

1.1) อำนาจประธานาธิปดี มีหน้าที่นำกฎหมายไปปฏิบัติ มีระยะการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจบริหารผ่านคณะรัฐมนตรีและกระทรวงต่างๆ

1.2) อำนาจนิติบัญญัติ เป็นอำนาจการออกกฎหมาย/ระเบียบ ประเทศฟิลิปปินส์ประกอบด้วย 2 สภา ได้แก่ วุฒิสภา (Senate) และสภาผู้แทนราษฎร (Congress) วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิก 24 คน ซึ่งได้รับเลือกจากประชาชนทั่วประเทศ วุฒิสมาชิกคนหนึ่งมีระยะการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และทุก 3 ปี จะมีการเลือกวุฒิสมาชิกจำนวนครึ่งหนึ่ง ส่วนสภาผู้แทนราษฎร (Congress) ประกอบด้วยสมาชิก 250 คน ได้รับเลือกจากประชาชนจากแต่ละเขตเลือกตั้ง (District)

1.3) อำนาจตุลาการทำหน้าที่ตัดสินเมื่อมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้น ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งผู้พิพากษาข้าราชการตุลาการ ซึ่งถือเป็นข้าราชการส่วนกลาง แม้ว่าจะทำงานในศาลภาค (Regional Court) หรือศาลจังหวัด (Provincial Court)

2) **การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น** แบ่งออกเป็น 4 รูป คือ

2.1) จังหวัด มี 78 แห่ง แต่ละแห่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด (Provincial Governor) รองผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และสภาจังหวัดทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ

2.2) เมือง (City) มี 84 แห่ง แบ่งเป็นเมืองที่มีความเป็นเมืองสูง (Highly Urbanization) และ Component City แต่ละแห่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรี (City Mayor) และรองนายกเทศมนตรี ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และสภาเมืองทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ

2.3) เทศบาล (Municipality) มี 1,511 แห่ง แต่ละแห่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรี (Municipal Mayor) และรองนายกเทศมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ

2.4) บาลังไก (Barangay) มี 41,939 แห่ง เฉพาะในกรุงมะลิลาประกอบด้วย บาลังไก 900 แห่ง บาลังไกแต่ละแห่งประกอบด้วย หัวหน้าบาลังไก (Barangay Captain) ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และสภาบาลังไกทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ สภาบาลังไกหนึ่งๆ ประกอบด้วยสมาชิกประมาณ 7 คน

นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 รูปแบบแล้ว ฟิลิปปินส์ยังมีหน่วยการปกครองรูปแบบพิเศษอีก 2 แห่ง คือ Cellebella Autonomous Region ซึ่งอยู่ทางเหนือของเกาะเกซอน และ Muslim Autonomous Region ซึ่งเป็นเขตมุสลิมทางตอนใต้ของเกาะมินดาเนา หน่วยการปกครองรูปพิเศษนี้อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่นฟิลิปปินส์ ค.ศ.1991 เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 รูปแบบข้างต้น

ระบบการเลือกตั้งของประเทศฟิลิปปินส์

ผู้ที่ทำหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติของส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ข้อแตกต่างจากประเทศไทยคือประเทศฟิลิปปินส์ไม่ได้กำหนดระดับการศึกษาขั้นต่ำไว้เป็นคุณสมบัติของผู้สมัครรับการเลือกตั้งในตำแหน่งดังกล่าว เพียงแต่กำหนดว่าผู้สมัครต้องเป็นผู้ที่สามารถอ่านออกเขียนได้เท่านั้น และในการเลือกตั้ง ผู้ออกเสียงจะแยกการเลือกประธานาธิบดีในส่วนกลางหรือหัวหน้าฝ่ายบริหารของส่วนท้องถิ่น จากการเลือกผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้แทนในสภา ซึ่งเป็นระบบเดียวกับการเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกา

ประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่นประเทศฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1991

ประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่นประเทศฟิลิปปินส์ฉบับนี้ ประกอบด้วยประเด็นสำคัญ คือ

1) **เป้าหมายของประมวลกฎหมาย** ประมวลกฎหมายนี้กำหนดเป้าหมายสำคัญไว้ 2 ประการ คือ เพื่อเพิ่มความเป็นประชาธิปไตยและการพัฒนาท้องถิ่นในฟิลิปปินส์ วิธีการที่ใช้เพื่อให้ได้มาซึ่งเป้าหมายดังกล่าว คือ

1.1) เพิ่มอำนาจการบริหารและทรัพยากรการบริหาร ทั้งด้านการเงิน และบุคลากรให้แก่ท้องถิ่น

1.2) ให้ประชาชนมีอำนาจโดยตรงในการกำกับการทำงานของรัฐ

2) **สิ่งที่รับถ่ายโอนให้ท้องถิ่น** มี 4 ด้าน คือ ภาษีที่รัฐจัดสรรให้ท้องถิ่น ภารกิจด้านเกษตรกรรม สวัสดิการสังคม และการสาธารณสุข สิ่งที่โอนไปพร้อมกับภารกิจ คือ งบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับภารกิจนั้น

3) **การถ่ายโอนอำนาจทางการเงิน** ประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดสัดส่วนภาษี ดังนี้

3.1) ส่วนกลางได้ส่วนแบ่งภาษี 60%

3.2) ส่วนท้องถิ่นได้ส่วนแบ่งภาษี 40% ซึ่งแบ่งออกเป็น จังหวัดได้ส่วนแบ่ง 23% เมืองได้ส่วนแบ่ง 23 % เทศบาลได้ส่วนแบ่ง 34 % และบาลังไกได้ส่วนแบ่ง 20 % ผลจากกฎหมายดังกล่าวทำให้ท้องถิ่นได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ.1990 (ก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายปี ค.ศ.1991) ท้องถิ่นได้รับงบประมาณ 7.2 พันล้านเปโซ ปี ค.ศ.1991 (หลังประกาศใช้ประมวลกฎหมาย) ท้องถิ่นได้งบประมาณเพิ่มขึ้นเป็น 12.34 พันล้านเปโซ และปี ค.ศ.2000 ท้องถิ่นได้งบประมาณเพิ่มขึ้นถึง 121 พันล้านเปโซ ซึ่งนับเป็นเงินจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ในอนาคตมีแนวโน้มว่า ส่วนแบ่งภาษีระหว่างส่วนกลาง : ส่วนท้องถิ่นจะปรับเป็นอัตราส่วน 50 : 50

3.3) แหล่งรายได้ของท้องถิ่น นอกจากส่วนแบ่งภาษีตาม 3.2) แล้ว ประมวลกฎหมายกำหนดให้ส่วนท้องถิ่นสามารถมีรายได้จากแหล่งอื่นๆ ดังนี้

- รายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีที่ได้จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ภาษีป้าย เป็นต้น

- รายได้จากการกู้ยืม ประมวลกฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นสามารถกู้ยืมได้จากภาครัฐ จากกองทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น และจากธนาคารหรือแหล่งเงินกู้ในภาคเอกชน รวมทั้งรายได้จากการออกพันธบัตร

- รายได้จากประกอบธุรกิจ เช่น การเดินเรือโดยสารข้ามฝั่ง

การยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น

การยกฐานะของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่น จากบาลังไกเป็นเทศบาล เกิดจากการรวมตัวกันระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่การยกฐานะจะทำได้ต่อเมื่อผ่านการเห็นชอบจากสภาคองเกรสแล้ว สำหรับเกณฑ์การพิจารณา ประกอบด้วย อาณาเขต จำนวนประชากรและรายได้ของท้องถิ่น

การถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น

ประมวลกฎหมายฉบับ ค.ศ.1991 กำหนดให้บุคคลผู้รับผิดชอบภารกิจที่ถ่ายโอน ต้องถ่ายโอนไปพร้อมกับภารกิจนั้น ทั้งนี้ หลักในการพิจารณา คือ ผู้ที่ทำงานอยู่ ณ ท้องถิ่นใด ก็ให้เป็นข้าราชการของท้องถิ่นนั้น ตัวอย่างเช่น งานโรงพยาบาลซึ่งแม้ไม่มีประมวลกฎหมายนี้ ทุกจังหวัด เมือง และเทศบาลต่างก็มีโรงพยาบาลในสังกัดส่วนกลางลงไปตั้งอยู่แล้ว เมื่อต้องโอนงานโรงพยาบาลให้ท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาลก็จะได้รับโอนเป็นข้าราชการของท้องถิ่นที่โรงพยาบาลนั้นตั้งอยู่ หากผู้ใดไม่ประสงค์จะโอนก็ต้องออกจากราชการ สำหรับบาลังไก กฎหมายไม่ได้บังคับให้ต้องมีโรงพยาบาล ดังนั้น บาลังไกที่มีฐานะดีก็สามารถมีโรงพยาบาลของตนเองได้ หรือใช้บริการโรงพยาบาลของเมือง เทศบาลหรือจังหวัดที่ตนตั้งอยู่ ที่ผ่านมาพบว่าร้อยละ 75 ของข้าราชการส่วนกลางต้องการโอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนวิธีการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ให้นำระเบียบการบริหารงานบุคคลของ ข้าราชการพลเรือนมาปรับใช้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พบคือ ความก้าวหน้าในอาชีพของข้าราชการท้องถิ่น เทียบกับข้าราชการ ไม่สามารถโอนย้ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน หรือไม่สามารถย้ายเข้าเป็นข้าราชการส่วนกลางได้โดยอัตโนมัติ การโอนหรือย้ายดังกล่าวจะทำได้ต่อเมื่อต้องลาออกจากหน่วยงานเดิมแล้วสมัครเข้าทำงานในหน่วยงานแห่งใหม่

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

ประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่นฉบับ ค.ศ.1991 กำหนดให้ส่วนกลางโดยประธานาธิบดีมีอำนาจกำกับ (supervisor) การทำงานของส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่การควบคุม และท้องถิ่นระดับที่สูงกว่าจะทำหน้าที่กำกับการทำงานของส่วนท้องถิ่นระดับรองลงไปตามลำดับ ดังนี้

ประธานาธิบดีจะกำกับการทำงานของจังหวัด และเมืองที่มีความเป็นเมืองสูง (highly urbanized city) และเทศบาลเมือง และเทศบาลจะกำกับการทำงานของบาลังไก

นอกจากได้รับการกำกับจากหน่วยงานระดับสูงกว่าแล้ว กฎ/ข้อบังคับที่บัญญัติโดยส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบทั้งที่เป็นข้อบังคับของจังหวัด เมือง เทศบาล หรือบาลังไกจะขัดกับกฎหมายของประเทศ (National law) ไม่ได้

กลไกการตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น

มี 6 กลไกที่สำคัญ ดังนี้

1) การกำกับการทำงานโดยส่วนกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับที่สูงกว่า

2) การกำกับโดยการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้ส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องประกาศแก่สาธารณะให้ทราบถึงจำนวนงบประมาณประจำปีที่ได้รับ และการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณนั้น

3) กำกับโดยคณะกรรมการตรวจสอบ (COA) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระและจะตรวจสอบการทำงานของส่วนท้องถิ่นเป็นรายปี

4) การตรวจสอบจากประชาชน โดยการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น การร่วมเป็นกรรมการบริหารของหน่วยงานในส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการร้องเรียนต่างๆ

5) การตรวจสอบโดย Ombudsman จะพิจารณาตัดสินกรณีมีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทำงานของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งของส่วนท้องถิ่น และกรณีที่มีการทุจริตและประพฤติมิชอบ

6) การตรวจสอบโดยสื่อมวลชน

อำนาจของประชาชนกับการบริหารงานท้องถิ่น

ประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่นกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น ดังนี้

1) อำนาจในการถอดถอนผู้บริหารของท้องถิ่น

2) การเข้าเป็นคณะกรรมการในหน่วยงานท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการโรงเรียนท้องถิ่น คณะกรรมการโรงพยาบาลท้องถิ่น และคณะกรรมการประกวดราคาท้องถิ่น เป็นต้น

ปัญหาที่พบจากการปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่นฉบับปัจจุบัน

1) ความต้องการรักษาอำนาจของส่วนกลาง

ส่วนกลางทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำแสดงให้เห็นถึงความต้องการรักษาอำนาจของตนในหลายประการ ดังนี้

1.1) ส่วนกลางต้องการบั่นทอนอำนาจและส่วนแบ่งภาษีของท้องถิ่น ส่วนกลางและสภาคองเกรสไม่เห็นด้วยกับการเพิ่มอำนาจและส่วนแบ่งภาษีให้ท้องถิ่นดังเห็นได้จากความพยายามตัดส่วนแบ่งงบประมาณปี ค.ศ. 1999 ที่ให้แก่ท้องถิ่นลงประมาณ 30 พันล้านเปโซ

1.2) การกำหนดภารกิจให้ท้องถิ่นทำโดยปราศจากงบประมาณดำเนินการ ส่วนกลางยังต้องการรักษาอำนาจการควบคุมการทำงานของส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยข้อบัญญัติของกฎหมาย กำหนดภารกิจที่ท้องถิ่นต้องปฏิบัติ โดยไม่มีงบประมาณสำหรับการดำเนินการให้

1.3) การพัฒนาที่เริ่มจากส่วนล่างสู่ส่วนกลางหรือจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ประมวลกฎหมายกำหนดให้แผนพัฒนาต้องเริ่มจากสภาของท้องถิ่นทุกรูปแบบก่อน เพื่อประกันว่าแผนพัฒนาสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของชุมชน กล่าวคือ สภาของบาลังไก เทศบาล เมือง และจังหวัดจะทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของแต่ละแห่งขึ้นมา จากนั้นสภาพัฒนาระดับภาค (regional development councils) จะประมวลแผนดังกล่าวให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาแห่งชาติเพื่อสภาคองเกรสจะได้จัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นต่อไป ในทางปฏิบัติ พบว่า หน่วยบริหารระดับสูงกว่ามักไม่ให้ความสนใจแผนพัฒนาของหน่วยบริหารระดับต่ำกว่า เช่น เมืองและเทศบาลไม่สนในแผนพัฒนาของบาลังไก จังหวัดไม่สนใจแผนพัฒนาเมืองและเทศบาล สภาพัฒนาระดับภาคไม่สนใจแผนพัฒนาของจังหวัด ฯลฯ

1.4) ความต้องการรักษาอำนาจของกระทรวงในส่วนกลาง กระทรวงในส่วนกลาง รวมทั้งกระทรวงที่ได้มอบภารกิจบางอย่างให้แก่ส่วนท้องถิ่นแล้ว ต้องการรักษาอำนาจของตนไว้ โดยทำภารกิจนั้นซ้ำซ้อนกับส่วนท้องถิ่น เป็นผลให้งบประมาณของกระทรวงนั้นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นแทนที่จะลดลง

นอกจากนี้ กระทรวงงบประมาณและการบริหาร (Department of the Budget and Management : DBM) มักแทรกแซงการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่น รวมตลอดถึงการใช้จ่ายเงินจากส่วนแบ่งภาษี

2) การตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบ (Commission on Audit, COA)

กฎ/ระเบียบที่คณะกรรมการตรวจสอบใช้ในการตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น ซึ่งออกมาก่อนประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่นฉบับ ค.ศ. 1991 มีความล้าสมัยและมักกีดขวางการใช้จ่ายเพื่อจัดสรรบริการของท้องถิ่น

บทเรียนจากประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่นฉบับ ค.ศ. 1991 และข้อเสนอแนะ

1) ในภาพรวม ผลของการประกาศใช้ประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1991 ทำให้ประเทศฟิลิปปินส์มีการถ่ายโอนอำนาจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งการถ่ายโอนดังกล่าว เป็นเครื่องเร่งความก้าวหน้าให้แก่ส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ

2) นอกจากงานสาธารณูปโภค และการดูแลสิ่งแวดล้อมที่มอบให้ท้องถิ่นแล้ว ควรให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดคุณภาพของพนักงานท้องถิ่นด้วย

3) การกำหนดส่วนแบ่งภาษีของท้องถิ่น ไม่ควรเป็นกฎหมายที่ให้สภาคองเกรสต้องพิจารณาเป็นรายปี แต่ควรกำหนดเป็นกฎหมายที่นำไปใช้ได้โดยอัตโนมัติ

4) ควรยกเลิกกฎ/ระเบียบที่กำหนดภารกิจให้ส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบโดยไม่จัดสรรค่าใช้จ่ายให้

5) ควรจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบงานพัฒนาท้องถิ่นไว้ในโครงสร้างองค์กร

6) ควรถ่ายโอนงานตำรวจให้เป็นตำรวจของท้องถิ่นมากขึ้น แต่เดิมท้องถิ่นฟิลิปปินส์ รับผิดชอบงานตำรวจและการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่นอยู่แล้ว ต่อมา ในสมัยประธานาธิบดี มาครอส ได้รวมงานตำรวจไว้ที่ส่วนกลางเป็นงานตำรวจแห่งชาติ ปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินคดีเล็กๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น โดยไม่ส่งให้ศาลตัดสินอยู่แล้ว จึงเห็นว่าควรให้ท้องถิ่นมีตำรวจและดูแลงานตำรวจของตนเองมากกว่าที่เป็นอยู่ขณะนี้

7) ควรปฏิรูปกฎ/ระเบียบที่คณะกรรมการตรวจสอบ (COA) ใช้ในทิศทางที่ส่งเสริมการทำงานของท้องถิ่น

8) ควรปรับปรุงรูปแบบอำนาจที่กระทรวงงบประมาณและการบริหาร (DBM) มีต่อส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ให้ DBM สามารถกำหนดเพดานการใช้จ่ายของท้องถิ่น แทนการให้มีอำนาจแทรกแซงการใช้จ่ายของหน่วยดังกล่าว

9) ทบทวนอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission) เพื่อส่งเสริมอธิปไตยของท้องถิ่นให้มากขึ้น

10) ก่อนการปฏิบัติโครงการใดๆ ควรให้มีการหารือกันระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการ องค์กรปกครองท้องถิ่นเจ้าของสถานที่ที่จะทำโครงการนั้น องค์การ NGO และประชาคม

โดยสรุป ประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่นฟิลิปปินส์ ค.ศ.1991 นี้ แม้ประสบปัญหาหลายประการดังกล่าวข้างต้น รวมถึงปัญหาอันเกิดจากส่วนท้องถิ่นเองที่ยังคุ้นเคยกับการพึ่งพิงส่วนกลาง ก็ได้แสดงให้เห็นว่าประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่นฯ เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย และการพัฒนาของท้องถิ่น ตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ ดังจะเห็นได้ว่า ในขณะที่หลายประเทศของเอเชียประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ประเทศฟิลิปปินส์ไม่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตดังกล่าวมากนัก เนื่องจากรายได้และความเจริญได้กระจายไปอยู่ในท้องถิ่นแล้ว

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจไม่ได้เป็นการประกันว่าจะนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดีเสมอไป เพราะนอกจากอำนาจการบริหารภารกิจ บุคคล และทรัพยากรที่ถ่ายโอนให้ท้องถิ่นแล้ว สิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งคือ ความสามารถ ความซื่อสัตย์ และความมีวิสัยทัศน์ของผู้บริหารและคุณภาพของท้องถิ่น

โดยสรุปปัจจัยแห่งความสำเร็จของการกระจายอำนาจในประเทศฟิลิปปินส์ ประกอบด้วยปัจจัยต่างๆ ดังนี้

1) การมีประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่นที่มีเจตนารมณ์และบทบัญญัติส่งเสริมการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น

2) การสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองทั้งในรัฐสภาและรัฐบาล

3) การสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) การสนับสนุนจากพันธมิตรอื่น เช่น สื่อมวลชน

การติดตามประเมินผลการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น

จากการจัดตั้งทีมติดตามประเมินผลการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น ภายใต้แผนการให้ความช่วยเหลือการพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Assistance Programe) ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจาก USAID โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามผลการนำนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์ไปปฏิบัติ ซึ่งจากการติดตามผล มีข้อค้นพบในประเด็นต่างๆ ดังนี้

ประเด็นที่ 1: การถ่ายโอนบุคลากร

หลักของการถ่ายโอนบุคคลคือ โอนผู้ที่มีภูมิลำเนาในท้องถิ่นที่จะรับโอน หรือโอนไปในท้องถิ่นตามความประสงค์ของบุคคลนั้น ซึ่งมีข้อจำกัด คือ บุคคลที่ถ่ายโอนมาอาจมีคุณสมบัติไม่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและไม่มีประสบการณ์ในงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังพบว่า บุคคลที่ถ่ายโอนให้ท้องถิ่นมีจำนวนมากกว่าความต้องการของท้องถิ่น และบุคคลที่ถ่ายโอนส่วนใหญ่ต้องการโอนไปอยู่ในเขตเมืองมากกว่าเขตชนบท และเนื่องจากกระบวนการพิจารณาการถ่ายโอนบุคคล ภายใต้ระบบการจำแนกตำแหน่งและอัตรากำลัง ยังมีลักษณะที่ยังรวมอำนาจและใช้ขั้นตอน ระยะเวลานานมาก ทำให้การถ่ายโอนล่าช้า

ประเด็นที่ 2: การจัดสรรรายได้และการจัดการด้านการเงิน

ยังไม่มีการแก้ไขสัดส่วนการจัดสรรรายได้ให้แก่ท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น และท้องถิ่นหลายแห่งต้องการให้ทบทวนสัดส่วนการจัดสรรรายได้ โดยเห็นว่า ยังไม่มีความเป็นธรรมต่อท้องถิ่นที่จะแบกภาระจัดบริการสาธารณะที่ได้รับถ่ายโอนจากรัฐ

ประเด็นที่ 3 : การถ่ายโอนทรัพยากรให้ท้องถิ่น

ได้มีความพยายามและความต้องการทางการเมือง ในอันจะให้มีการถ่ายโอนทรัพยากรให้ท้องถิ่นมากขึ้น กล่าวคือ ท้องถิ่นหลายแห่งได้มีการดำเนินการในเรื่องต่างๆ เช่น การกำหนดข้อบังคับรายได้ท้องถิ่นใหม่ ภายใต้ข้อบัญญัติในประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี การพิจารณากลยุทธด้านการเงินแนวทางใหม่ เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่น เช่น การมอบภารกิจให้บริการประชาชนบางประการให้เอกชนดำเนินการแทน เป็นต้น

ประเด็นที่ 4 : รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคล

ท้องถิ่นหลายแห่งได้มีการจัดรูปแบบองค์กรใหม่ เพื่อให้เอื้อต่อจัดสรรบริการพื้นฐานที่ตนต้องรับผิดชอบเพิ่มเติม เช่น การรวมหน่วยงานเข้าด้วยกัน การให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน เป็นต้น

ประเด็นที่ 5 : ระบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และราชการส่วนกลางที่ถ่ายโอนอำนาจให้ท้องถิ่น

พบว่า ราชการส่วนกลาง มีการจัดองค์การใหม่ เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคและท้องถิ่น เช่น การจัดทำคู่มือและมาตรฐานการจัดบริการให้กับท้องถิ่น แต่หน่วยงานในภูมิภาค มักให้ความสนใจในการจัดองค์กรที่จะรักษาความสำคัญในการปฏิบัติงานของตนมากกว่าการจัดกิจกรรมอย่างเป็นระบบที่จะโอนอำนาจแก่ท้องถิ่น และในขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไม่ให้ความสนใจกับการวางแผนและจัดการในการปฏิบัติตามภารกิจที่ตนได้รับการมอบหมาย โดยเฉพาะภารกิจที่ต้องใช้ความรู้ทางเทคนิค

ประเด็นที่ 6 : ผลกระทบต่อการจัดสรรบริการพื้นฐาน

ส่วนท้องถิ่นมีความมั่นใจว่าจะสามารถบริการได้ในระดับที่ไม่ต่ำกว่าที่เคยจัดบริการโดยส่วนกลาง หากได้รับการมอบอำนาจด้านบริหารงานบุคลากร และภารกิจอย่างเต็มที่ แต่การให้ท้องถิ่น พิจารณาลำดับความสำคัญและจัดบริการเอง อาจก่อให้เกิดผลเสียบางอย่างต่อการบริการสาธารณะได้ ทั้งจากข้อจำกัดในเรื่องค่าใช้จ่ายและการพิจารณาลำดับความสำคัญในการจัดบริการ ซึ่งอาจลำดับความสำคัญของบริการแตกต่างกับที่ส่วนกลางเคยรับผิดชอบ

ประเด็นที่ 7 : **การวางแผนพัฒนา ท้องถิ่นและระบบงบประมาณ**

ท้องถิ่นบางแห่งเข้าใจถึงความต้องการในการวางแผน กล่าวคือ เป็นแผนที่สัมพันธ์กับทรัพยากรที่เป็นจริงของท้องถิ่น และอยู่บนความต้องการของท้องถิ่น รวมทั้งสามารถเชื่อมโยงแผนดังกล่าวกับกระบวนการงบประมาณ นอกจากนี้ ยังพบว่าผู้บริหารของท้องถิ่นหลายแห่งได้ให้ความสำคัญต่อแนวความคิดในการวางแผนมากขึ้น แต่ท้องถิ่นบางแห่ง ยังไม่พอใจกับระบบการวางแผนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยเห็นว่าว่าไม่มีความสัมพันธ์กันระหว่างการวางแผนของตนกับแผนระดับภูมิภาค และระหว่าลำดับความสำคัญตามแผนงานของท้องถิ่นกับแผนของราชการส่วนกลาง

ประเด็นที่ 8 : **การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการปกครองท้องถิ่น**

ผู้แทนจากภาคประชาสังคมได้มีส่วนร่วมในกิจการของท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งในองค์กรรูปแบบพิเศษต่างๆ เช่น คณะกรรมการด้านสุขภาพท้องถิ่น ฯลฯ ทั้งนี้ ความราบรื่นของกระบวนการให้ภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารของท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับทัศนคติและความยินยอมพร้อมใจของผู้บริหารท้องถิ่น และบทบาทของ NGOs และกลุ่มเอกชนต่างๆ จะสนับสนุนบทบาท หรือวิธีการให้ภาคเอกชนร่วมทำงานกับท้องถิ่น

ประเด็นที่ 9 : **การบริหารและกระบวนการจัดการ**

แม้ว่าองค์กรส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนกลางในทุกระดับ ได้ทุ่มเททั้งเวลาและความพยายามในการปฏิบัติตามข้อบัญญัติในประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น แต่การปฏิบัติงานในหลายเรื่องยังมีแนวโน้มรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง โดยในช่วงแรกของการกระจายอำนาจ ส่วนท้องถิ่นได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระจายอำนาจจากหน่วยงานที่จะถ่ายโอนภารกิจบางหน่วยงานน้อยมาก บางครั้งท้องถิ่นยังต้องการความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทยอยู่

การพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีการปกครองแบบประชาธิปไตยภายใต้ระบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) โดยจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนกลาง คือ รัฐบาลกลาง และส่วนท้องถิ่น คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า จังหวัดหรือ Prefecture จะรับผิดชอบดูแลพื้นที่ท้องถิ่นในภาพรวม และส่วนสุดท้ายที่ถือว่าเป็นหน่วยการปกครองขั้นพื้นฐาน คือ เทศบาล หรือ Municipality ซึ่งจะคอยทำหน้าที่เป็นผู้จัดหาและให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น เกิดขึ้นเนื่องมาจากความคิดริเริ่มและความพยายามของรัฐบาลกลางที่ต้องการจะพัฒนาประเทศให้ไปสู่ความทันสมัยในช่วงตอนปลายศตวรรษที่ผ่านมา แต่ในช่วงแรกของการจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น จะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางค่อนข้างมาก ในลักษณะที่ยังคงรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง รัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่นปี พ.ศ. 2489 ได้ให้การรับรองคุ้มครองการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของญี่ปุ่น โดยบัญญัติรายละเอียดไว้ในมาตรา 92-95 ดังนี้

มาตรา 92 กำหนดให้การจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่น จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานความเป็นอิสระของท้องถิ่น (principles of local autonomy)

มาตรา 93 กำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหาร (ผู้ว่าราชการจังหวัด Governor และนายกเทศมนตรี Mayor) และสมาชิกสภาจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

มาตรา 94 กำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ รวมทั้งออกเทศบัญญัติใช้ในท้องถิ่นของตน

มาตรา 95 ห้ามท้องถิ่นออกกฎหมายพิเศษบังคับใช้ในท้องถิ่นของตนโดยปราศจากความเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

นอกจากกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่บัญญัติไว้เกี่ยวกับโครงสร้าง รูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น บทบาทหน้าที่ และฐานะรายได้เพื่อนำไปสู่การปกครองตนเอง ดังนั้น ผลของการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในยุคนั้น จึงได้ส่งผลต่อเนื่องมาจนปัจจุบัน แม้ว่าอำนาจของท้องถิ่นจะได้รับการกระจายให้เพิ่มมากขึ้นตั้งแต่ช่วงหลังสงครามเป็นต้นมา

รูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

โดยภาพรวมญี่ปุ่นจะมีรูปแบบท้องถิ่นเพียง 2 รูปแบบ คือ

- **จังหวัด เรียกว่า** Prefecture จำนวน 47 จังหวัด (ข้อมูล 2538) แต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกันไปตามจำนวนประชากร และขนาดพื้นที่ จังหวัดที่มีจำนวนประชากรมากที่สุด คือ จังหวัดโตเกียว ซึ่งมี ประชากรมากกว่า 10 ล้านคน ในขณะที่จังหวัดที่มีประชากรน้อยที่สุด คือ จังหวัด Tottori ซึ่งมีประชากรเพียง 6 แสนคน จังหวัดที่ใหญ่ที่สุด คือ Hokkaido มีพื้นที่มากกว่า 8 หมื่นตารางกิโลเมตร จังหวัดที่มีพื้นที่เล็กที่สุด คือ Osaka มีพื้นที่น้อยกว่า 2 พันตารางกิโลเมตร จำนวนของจังหวัดไม่มีการเปลี่ยนแปลงนับตั้งแต่สมัยเมจิ Meiji Period (พ.ศ. 2411-พ.ศ. 2455) เป็นต้นมา กฎหมายยังกำหนดให้จังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลโครงการหรือภารกิจที่จะต้องดำเนินการครอบคลุมพื้นที่มากกว่าเทศบาลหนึ่งแห่ง หรือกิจกรรมใดที่จำเป็นต้องการให้เกิดความเป็นเอกภาพเดียวกัน ส่วนกิจกรรมที่นอกเหนือจากนี้ให้ถือว่าเป็นหน้าที่ของเทศบาลไป

- **เทศบาล เรียกว่า** Municipality จำนวน 3,234 เทศบาล แบ่งออกเป็นระดับนคร (City) เมือง (town) และหมู่บ้าน (village) แต่ละเทศบาลมีความแตกต่างกันไปตามจำนวนประชากรและขนาดพื้นที่ เทศบาลที่มีประชากรมากที่สุด คือ เทศบาลนคร Yokohama ที่มีประชากรเกินกว่า 3 ล้านคน ไปจนถึงเทศบาลที่มีประชากรน้อยกว่า 200 คน ได้แก่ Aogashima-mura ซึ่งอยู่ในจังหวัดโตเกียว และ Tomiyama-mura ซึ่งอยู่ในจังหวัด Aichi เทศบาล Ashoro-cho ในจังหวัด Hokkaido มีพื้นที่ 1,400 ตารางกิโลเมตร ในขณะที่เทศบาล Takashima-cho ในจังหวัด Nagasaki มีพื้นที่เพียง 1.5 ตาราง กิโลเมตร เทศบาลมีจำนวนที่ลดลงตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลก ครั้งที่ 2 ทั้งนี้ เพื่อปรับปรุงให้สอดคล้องกับฐานะรายได้ของท้องถิ่น โดยได้มีเมือง Town และหมู่บ้าน Village หลายแห่งได้มารวมตัวกันในช่วงปี พ.ศ. 2496-พ.ศ. 2498 ทำให้จำนวนเทศบาลลดลง 50 เปอร์เซ็นต์ จากแต่ก่อนที่มีเป็นหมื่นเทศบาล จนถึงปัจจุบัน ปี พ.ศ. 2538 ญี่ปุ่นมีเทศบาลเหลือประมาณ 3,234 แห่ง อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนแปลงในลักษณะเช่นนี้ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ที่นำไปสู่การเสริมสร้างสมรรถนะความสามารถด้านการบริหารและการคลังของท้องถิ่น และส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาความเป็นอิสระของท้องถิ่นตลอดจนการเติบโตของการพัฒนาเมือง ดังนั้น ที่ผ่านมาเทศบาลในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นพื้นฐานของญี่ปุ่นจึงมีบทบาทต่อชีวิตประจำวันของคนญี่ปุ่นเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่จังหวัดได้ปรับบทบาทในฐานะเป็นเครือข่ายรับผิดชอบส่วนที่เกินขอบเขตอำนาจของแต่ละเทศบาล

การปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นเป็นเรื่องการปกครองที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานการตอบสนองความต้องการของชุมชนเป็นสำคัญ โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นจังหวัดหรือเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด นายก

เทศมนตรี และสมาชิกสภาจะได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากชุมชน และจะมีอำนาจเฉพาะในขอบเขตพื้นที่ท้องถิ่นของตนเท่านั้น นอกจากนี้ แม้ว่าหน่วยงานของรัฐบาลกลางจะมีตัวแทนอยู่ในพื้นที่ของท้องถิ่นก็ตาม แต่การมีตัวแทนเหล่านั้นไม่ได้หมายความว่าจะเป็นการดึงหรือลดอำนาจของท้องถิ่นแต่อย่างใด ท้องถิ่นของญี่ปุ่นจะมีเอกภาพ และอำนาจเต็มที่ในการปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย และให้บริการแก่ชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

ขอบเขตภารกิจของท้องถิ่น

โดยภาพรวมท้องถิ่นจะมีหน้าที่หลักอยู่ 2 ประการ คือ

- การให้บริการต่างๆ แก่ชุมชน เช่น ภารกิจจัดตั้งและดำเนินงานโรงเรียนประถมศึกษา มัธยมศึกษา โรงพยาบาล การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน การจัดหาน้ำ การจัดการของเสีย และของที่ใช้แล้ว
- หน้าที่ด้านการจัดการ ดำเนินภารกิจที่เกี่ยวข้องและจำเป็นต่อการรักษาสถานภาพท้องถิ่นของตน รวมถึงการออกเทศบัญญัติ ระเบียบการจัดองค์การ การเลือกตั้งและการบริหารการคลัง
- อย่างไรก็ตาม งานทั้ง 2 ประการนี้ อาจจะต้องเกี่ยวพันอย่างแยกไม่ออก โดยงานบริการบางอย่างอาจต้องมีลักษณะงานระเบียบควบคู่ไปด้วย เช่น การออกระเบียบรักษาความสะอาดเรียบร้อย การรักษาความปลอดภัยและสวัสดิการ การควบคุมดูแลเยาวชน และการป้องกันด้านมลพิษ นอกจากนี้ ท้องถิ่นของญี่ปุ่นยังทำหน้าที่หลายอย่างในนามรัฐบาลกลาง รวมทั้งหน้าที่การสำรวจข้อมูลทางสถิติ งานทะเบียน งานบริหารจัดการลำน้ำ แม่น้ำ ซึ่งหน้าที่เหล่านี้ตามกฎหมายจะเป็นของรัฐบาลกลาง แต่ในทางปฏิบัติท้องถิ่นปฏิบัติเหมือนกับเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของท้องถิ่นเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นจึงมีขอบเขตภารกิจที่กว้างขวางมาก เรียกได้ว่าเกือบครอบคลุมวิถีชีวิตของประชาชนชาวญี่ปุ่นทั้งหมด ยกเว้นเรื่องการทูต ความมั่นคงของประเทศ ระบบศาลยุติธรรม ดังนั้น ค่าใช้จ่ายของท้องถิ่นจึงค่อนข้างสูง ด้วยเหตุนี้ ในขณะที่สัดส่วนของแหล่งรายได้จากภาษีระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น จะอยู่ในอัตรา 2 ต่อ 1 แต่เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอ จึงมีความพยายามปรับสัดส่วนภาษีและเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นในสัดส่วน 1:2

หลักการในการจัดบริการ

แม้ว่าท้องถิ่นญี่ปุ่นมีความแตกต่างหลากหลายไปตามจำนวนประชากรและขนาดพื้นที่ แต่กฎหมายได้กำหนดให้ท้องถิ่นต่างๆ เหล่านั้นมีรูปแบบ โครงสร้างและหน้าที่ที่เหมือนกัน ยกเว้นเฉพาะมหานครโตเกียวและอื่นๆ อีก 12 แห่ง แม้ว่าจะมีความแตกต่างกันอย่างไร แต่ถือเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะต้องให้บริการแก่ชาวญี่ปุ่นเหมือนกัน โดยจะต้องยึดมั่นในหลักการ 2 ประการ คือ

- คุณภาพและระดับการให้บริการ จะต้องเหมือนกันทั่วทั้งประเทศ
- การดำเนินงานหรือแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ต่างๆ ควรที่จะได้ประยุกต์แนวทางวิธีการที่เคยได้ใช้กับพื้นที่ต่างๆ มาแล้วมาปฏิบัติมากกว่าที่จะคิดพยายามสร้างองค์กรชั่วคราว หรือวิธีการมาเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะเหล่านั้น

ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงรายได้ท้องถิ่นให้มีความสามารถที่จะปฏิบัติภารกิจในการให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชนเหมือนๆ กัน ดังนั้น ระบบการจัดสรรภาษีคืนให้แก่ท้องถิ่นจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานความต้องการและความแตกต่างของท้องถิ่นเหล่านั้น

ความสัมพันธ์ของรัฐบาลกลางและท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ของรัฐบาลกลางและท้องถิ่น จะเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่ต่างฝ่ายจะต้องมีความเกี่ยวพันและสนับสนุนส่งเสริมซึ่งกันและกัน แม้ว่ารัฐบาลกลางสามารถที่จะมีอิทธิพลเหนือท้องถิ่นได้ในหลายวิธี ไม่ว่าจะเป็นโดยวิธีการออกกฎหมายกำหนดมาตรฐานการทำงาน ข้อกำหนดที่ท้องถิ่นจะต้องเสนอขอความเห็นชอบเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติ การมอบอำนาจของรัฐบาลกลางให้ท้องถิ่นดำเนินการ การให้เงินอุดหนุนและการอนุมัติให้กู้ยืม ตลอดจนการส่ง

เจ้าหน้าที่รัฐบาลกลางไปช่วยปฏิบัติงานท้องถิ่น อย่างไรก็ดี ปรัชญาการดำเนินงานของรัฐบาลกลางก็คือ รัฐบาลกลางจะต้องแทรกแซงท้องถิ่นให้น้อยที่สุด โดยปรับบทบาทใหม่มาเน้นหน้าที่การให้คำแนะนำ ปรึกษาและช่วยเหลือทางเทคนิควิชาการ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น จะเป็นความสัมพันธ์ 2 ทาง กล่าวคือ ในขณะที่ท้องถิ่นจะต้องขอความเห็นชอบ หรือขอความช่วยเหลืออุดหนุนจากหน่วยงานรัฐบาลกลาง ขณะเดียวกันหน่วยงานเหล่านั้นต้องการที่จะได้ข้อมูลจากท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการกำหนดนโยบาย และท้องถิ่นเองจะต้องพยายามดำเนินโครงการต่างๆ ที่ได้รับเงินอุดหนุนไปให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อที่จะได้สามารถขอรับการสนับสนุนช่วยเหลือต่อไป กล่าวโดยสรุป ท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการเสนอความต้องการของประชาชน เพื่อให้รัฐบาลกลางนำไปใช้ในการกำหนดเป็นนโยบายของประเทศให้ท้องถิ่นได้ถือปฏิบัติ

หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลกิจการท้องถิ่น คือ กระทรวงกิจการท้องถิ่น Ministry of Home Affairs โดยกระทรวงนี้ได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อมีการยุบกระทรวงมหาดไทย Ministry of Interior ในช่วงหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยแต่เดิมเป็นกระทรวงที่ใหญ่มาก รับผิดชอบกิจกรรมต่างๆ ภายในประเทศทั้งหมด รวมทั้งกิจการต่างๆ ที่กลายมาเป็นของกระทรวงที่ตั้งใหม่ในทุกวันนี้ ได้แก่ National Police Agency, Ministry of Construction, Ministry of Labor, Ministry of Health and Welfare และกระทรวงมหาดไทยยังรับผิดชอบในการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเอง

ในทางตรงข้าม Ministry of Home Affairs ปัจจุบันเป็นกระทรวงที่มีขนาดเล็กและมีหน้าที่หลักคือ การทำงานร่วมกับกระทรวงการคลัง Ministry of Finance อย่างใกล้ชิดในเรื่องที่เกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่น ตลอดจนประสานความร่วมมือสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นๆ ที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับท้องถิ่น ทั้งนี้ กระทรวงกิจการท้องถิ่นจะทำหน้าที่ดูแลกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวกับท้องถิ่น ทั้งในเรื่องการพิจารณาจ่ายเงินคืนภาษีให้แก่ท้องถิ่น การให้กู้ยืม การส่งเสริมพัฒนาภาวะความเป็นผู้นำ การให้คำแนะนำด้านการบริหารและการคลังแก่ท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระดับชาติและท้องถิ่น

ผู้สมัครชิงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายกเทศมนตรี มักจะได้รับการแนะนำส่งเสริมจากนักการเมืองที่อยู่ตรงข้ามกับรัฐบาลกลาง ในพื้นที่ชนบทและพื้นที่เกษตรกรรม สมาชิกสภาท้องถิ่นจะเป็นพวกอนุรักษ์นิยมที่เป็นกลุ่มอิสระ ดังนั้น ความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นค่อนข้างจะแยกออกจากกัน อย่างไรก็ดี รัฐบาลกลางและท้องถิ่นจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิด โดยผ่านทางกลไกของการเลือกตั้ง โดยกลุ่มสมาคมที่สนับสนุนนโยบายอนุรักษ์นิยมหรือปฏิรูป และสมาชิกสภาไดเอท สภาท้องถิ่น จะมีความร่วมมือช่วยเหลือกันและกันในการที่จะเอาชนะการเลือกตั้ง

ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาจะได้รับการเลือกตั้งโดยตรง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีจะมีบทบาทสำคัญในการหนดนโยบาย และมีสัมพันธภาพทางการเมืองกับบรรดาสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งเป็นอย่างมาก โดยผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันส่วนใหญ่เคยเป็นข้าราชการ สมาชิกสภาไดเอท นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือนักธุรกิจท้องถิ่นกันมาก่อน ในอดีตช่วงปี 2510-2520 ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการเลือกตั้งจำนวนมาก จะได้รับการสนับสนุนจากพรรคที่มีแนวนโยบายปฏิรูปเป็นส่วนใหญ่ เพราะเป็นช่วงที่มีปัญหามลพิษ ความเสื่อมโทรมจากการพัฒนาเมือง แต่หลังจากที่ท้องถิ่นสามารถจัดการแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวได้แล้ว การสนับสนุนจากพรรคการเมืองต่างๆ จะมีระดับใกล้เคียงสมดุลกันมากขึ้น

สมาชิกสภาท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมาจากองค์กรกลุ่มพลังที่เกี่ยวข้องกับด้านการเกษตร การประมง ป่าไม้ พาณิชย์ อุตสาหกรรม ตลอดจนพรรคการเมืองและสหภาพการค้า สำหรับประชาชนในเมืองใหญ่จะมีการรับรู้เรื่องทาง

การเมืองมากกว่า และจะมองผู้แทนในมุมมองที่ต่างจากคนในชนบท ซึ่งให้ความสำคัญการเป็นตัวแทนของพื้นที่มากกว่าพรรคการเมือง แต่เปอร์เซ็นต์ผู้มาใช้สิทธิในการเลือกตั้งของชนบทจะมีสูงกว่าซึ่งแสดงให้เห็นว่ายังมีความเฉื่อยชาทางการเมืองของคนในเมืองอยู่ อย่างไรก็ดี ปัจจุบันมีแนวโน้มแสดงให้เห็นถึงความสนใจในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และนายกเทศมนตรีสูงมากขึ้นกว่าในอดีต นอกจากนี้มีความพยายามผลักดันให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายกเทศมนตรี ให้ความสนใจเปลี่ยนแปลงในเรื่องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น

การพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่นของประเทศศรีลังกา

ประเทศศรีลังกาจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคที่ประเทศศรีลังกาเป็นอาณานิคมของอังกฤษ โดยจัดตั้งเทศบาล (Municipal Council) และเทศบาลพิเศษในเมืองโคลอมโบ (Columbo) และเมืองแคนดี (Kandy) เมื่อปี พ.ศ. 2408 ต่อมามีการจัดตั้ง Town Council ซึ่งมีสถานะคล้ายเทศบาลตำบล และ Village Commettee ในปี พ.ศ. 2491 ซึ่งเป็นปีที่ประเทศศรีลังกาได้รับเอกราช การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสี่ประเภททำให้ประเทศศรีลังกามีสถานะการปกครองสองระดับ คือ ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (อลงกต วรกี,2543)

มีการเรียกร้องให้มีประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2515 และปี พ.ศ. 2521 ส่งผลต่อการปรับปรุงสถานะการปกครอง ในปี พ.ศ. 2530 โดยสาระสำคัญประการหนึ่ง คือ มี Provincial Council ดังนั้น ประเทศศรีลังกาจึงมีสถานะการปกครองสามระดับ คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค (คือ จังหวัด Provincial Council แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ความหลากหลายของสถานะการปกครองของประเทศศรีลังกา ซึ่งมีประชาชนต่างเผ่าพันธุ์ และต่างภาษา จึงทำให้เกิดการตื่นตัวและการเรียกร้องของเผ่าชน (Ethnic Groups) ให้กระจายอำนาจ และแบ่งแยกเป็นอิสระ โดยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของประเทศศรีลังกา ประกอบด้วย 14 Municipal Councils 37 Urban Councils และ 257 Pradeshiya Sabhas

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเมือง (Urban Local Authorities) มีภารกิจที่กำหนดไว้ใน Municipal Council Ordinance และ Urban Council Ordinance ได้แก่ การก่อสร้างและการบำรุงรักษาถนนหนทาง การเก็บขยะ การดูแลรักษาและพัฒนาสิ่งแวดล้อม การระบายน้ำและการบำบัดน้ำเสีย การอนามัย ห้องสมุด สถานพักผ่อนหย่อนใจและสนามกีฬา การประปา การสังคมสงเคราะห์และการบรรเทาความเดือดร้อน การฌาปนกิจศพ การไฟฟ้าตามถนนหนทาง

Municipal Council และ Urban Council นั้น มีความแตกต่างกันตามกายภาพ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่สุด ตั้งอยู่ในเมืองหลวงของประเทศศรีลังกา คือ เมืองโคลัมโบ ซึ่งมีประชากรประมาณ 20,000 คน การแจกแจงภารกิจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ดังแสดงในตารางที่ 12

ตารางที่ 12 การจำแนกภารกิจของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจ	**วางแผน**	วิศวกรรม	ก่อสร้าง	ดำเนินการ	บำรุงรักษา
ถนนสายหลัก	CP/PC	CP/PC	CP/PC	CP/PC	CP/PC
ถนนในท้องถิ่น	ULA	ULA	ULA	ULA	ULA
การจราจร	ULA	ULA	ULA	ULA	ULA
การบำบัดน้ำเสีย	CG	CG	CG	CG	CG
การดูแลรักษาและการพัฒนาคูคลอง	CG	CG	CG	CG	CG
การผลิตน้ำประปา	CG	CG	CG	CG	CG
การจำหน่ายน้ำประปา	CG/PC	CG/PC	CG/PC	CG/PC	CG/PC
การผลิตไฟฟ้า	CG	CG	CG	CG	CG
การจำหน่ายไฟฟ้า	CG/PC	CG/PC	CG/PC	CG/PC	CG/PC
การไฟฟ้าตามถนนหนทาง	ULA	ULA	ULA	ULA	ULA
การเก็บขยะ	ULA	ULA	ULA	ULA	ULA
ความสะอาดบนถนนหนทาง	ULA	ULA	ULA	ULA	ULA
การอนามัย	ULA	ULA	ULA	ULA	ULA
การระบายน้ำ	CG	CG	CG	CG	CG
อาคารและสถานที่	ULA	ULA	ULA	ULA	ULA
สถานที่พักผ่อนหย่อนใจและสนามกีฬา	ULA	ULA	ULA	ULA	ULA
ยานพาหนะ	ULA	ULA	ULA	ULA	ULA

หมายเหตุ ULA : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Urban Local Authority)

CG : รัฐบาลบริหารส่วนกลาง (Central Government Agency)

PC : ราชการบริหารส่วนภูมิภาค (Provincial Council)

ตารางที่ 13 ประเภทขององค์กรที่ให้บริการในเขตเมืองของประเทศศรีลังกา

การบริการ	ภาครัฐ			ภาคเอกชน	
	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ราชการบริหารส่วนกลาง	ราชการบริหารส่วนภูมิภาค	องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO)	บริษัทเอกชน
ประปา		X			
การระบายน้ำและการบำบัดน้ำเสีย	X				
การเก็บขยะ	X				
ไฟฟ้า		X			
โทรศัพท์		X			X
คมนาคมขนส่ง			X	X	X
การสังคมสงเคราะห์และการบรรเทาความเดือดร้อน	X	X		X	
การก่อสร้างและการบำรุงรักษาถนนหนทาง	X	X	X		
ศึกษา		X	X		X
สาธารณสุข	X	X	X	X	X
ตลาด		X	X	X	
สถานพักผ่อนหย่อนใจและสนามกีฬา	X	X			X

การเงินการคลังท้องถิ่นของประเทศศรีลังกามีการกระจายอำนาจทางการเงินการคลัง โดยราชการบริหารส่วนกลางกำหนดให้มีการรวมศูนย์อำนาจการเงินการคลังที่จังหวัด (Provincial Council) เมื่อรายจ่ายของ Provincial Council ต่ำกว่ารายได้ของ Provincial Council ราชการบริหารส่วนกลาง มีหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนจากราชการบริหารส่วนกลาง จำแนกเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนตามเงื่อนไข และเงินอุดหนุนเพื่อการลงทุนสมบท มาตั้งจ่ายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยกว่ารายจ่าย โดยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศศรีลังกามาจากภาษีทรัพย์สิน ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ แสตมป์ (การขายที่ดิน) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียน นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละ Provincial Council ยังมีเงินโอนจากกิจการเทศพาณิชย์ (การไฟฟ้า หรือการประปา เป็นต้น) ในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ราชการบริหารส่วนกลางได้จัดสรรงบประมาณให้ Provincial Council ซึ่งประกอบด้วยเงินอุดหนุนทั่วไป (block grant) เงินอุดหนุนตามเงื่อนไข (criteria - based grant) และเงินอุดหนุนเพื่อการลงทุนสมทบ (investment program grant, matching grant) ซึ่ง Provincial Council มีหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุน เพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใน Provincial Council ซึ่งแบ่งออกเป็นสองประเภท เรียกว่า Revenue grant และ Capital grant โดย Revenue grant กำหนดให้เป็นเงินอุดหนุนสำหรับค่าจ้างเงินเดือนพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ Capital grant กำหนดให้เป็นเงินอุดหนุนสำหรับโครงการลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละ Provincial Council

เงินอุดหนุนทั่วไป (block grant) นั้น ได้รับจัดสรรเพื่อเป็นหลักประกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีงบประมาณเพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการบริหารทั่วไป และดำเนินงานตามภารกิจที่รับผิดชอบ ส่วนเงินอุดหนุนตามเงื่อนไข (criteria-based grant) นั้น ได้รับจัดสรรเพื่อขจัดความแตกต่างของรายได้ต่อหัวของประชากร เพื่อลดช่องว่างความไม่เท่าเทียมกันในทางสังคมและเศรษฐกิจใน Provincial Council ที่แตกต่างกัน เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนตามเงื่อนไขจากราชการบริหารส่วนกลางของประเทศศรีลังกาเป็นรายได้หลักที่สำคัญที่สุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ คิดในสัดส่วนประมาณร้อยละ 30 ของรายรับทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนเงินอุดหนุนเพื่อการลงทุนสมทบ เป็นการกระจายเงินจาก Provincial Council ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับจัดสรรเป็นกรณีไป ต้นปี พ.ศ. 2523 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Urban Local Authority : ULA) ไม่สามารถรองรับค่าใช้จ่ายของ Provincial Council ที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อการคลังของราชการบริหารส่วนกลาง

ในปี พ.ศ. 2538 ราชการบริหารส่วนกลางได้จัดทำโครงการปรับปรุงการจัดการด้านการเงินการคลังท้องถิ่นร่วมกับธนาคารโลก ภายใต้ชื่อโครงการ Municipal Management โดยมีความมุ่งหมายเพื่อประเมินผลและศึกษาความเป็นไปได้ในการกระจายเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามประสิทธิภาพของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกัน ทำให้ผลการศึกษาและการประเมินผลได้หลักเกณฑ์และปัจจัยที่จะใช้พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น โดยจำแนกออกเป็นสี่หมวดพร้อมกับตัวชี้วัดภารกิจ ดังนี้

1) หมวดการระดมทรัพยากร ประกอบด้วย รายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน (property rate) รายได้จากการค้างชำระ รายได้จากการอนุญาต/ภาษีการค้า และภาษีธุรกิจ รายได้จากค่าเช่า ภาษีจากการนันทนาการ รายได้จากไฟฟ้า รายได้จากประปา

2) หมวดการเงิน ประกอบด้วย การค้างชำระไฟฟ้า การค้างชำระประปา สถานะกำไร (ขาดทุน) ของไฟฟ้า สถานะกำไร (ขาดทุน) ของประปา การตรวจสอบทางบัญชี (มีปัญหา/ไม่มีปัญหา)

3) หมวดการดูแลปัจจัยพื้นฐาน ประกอบด้วย การก่อสร้างและการบำรุงรักษาถนนหนทางเปรียบเทียบกับความยาวของถนนหนทางทั้งหมด การขุดลอกทางระบายน้ำ การเก็บขยะ ความสะอาดของถนนหนทาง การดูแลสถานพักผ่อนหย่อนใจและสนามกีฬา การบำรุงรักษาอาคารและสถานที่ การสูญเสียไฟฟ้า เวลาที่ใช้ในการติดตั้งไฟฟ้า การบำรุงรักษาประปา

4) หมวดการอบรม ประกอบด้วย การเข้าร่วมโครงการฝึกอบรม การจัดทำแผนการ อบรมบุคลากร

โครงการดังกล่าวประสบผลสำเร็จไม่มากนัก เพราะแม้ประเทศศรีลังกาได้กำหนดกรอบความคิดการพัฒนาประสิทธิภาพการเงินการคลังท้องถิ่น รวมทั้งได้ทดลองปฏิบัติในเมือง Kandy และเมือง Galle แล้วก็ตาม แต่จนถึงปัจจุบัน (ปี พ.ศ.2542) ประเทศศรีลังกายังไม่ได้ถือปฏิบัติอย่างจริงจัง เนื่องจากไม่ได้รับการยอมรับทางการเมือง ประกอบกับเกิดความขัดแย้งระหว่างธนาคารโลกกับรัฐบาลประเทศศรีลังกา ท้ายที่สุดธนาคารโลกได้ระงับโครงการดังกล่าวไปอย่างน่าเสียดาย

สรุป

จากการนำเสนอบทเรียนการกระจายอำนาจของประเทศต่างๆ พบว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการสนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคมในการพัฒนาท้องถิ่น จะทำให้เกิดคุณลักษณะของระบบบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) แต่ต้องยอมรับว่าในกระบวนการกระจายอำนาจ จะมีทั้งผลดีและผลเสียเกิดขึ้น ทั้งนี้ ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจขึ้นอยู่กับรูปแบบการกระจายอำนาจของแต่ละประเทศ ว่ามี

ระดับ (degree) ของการกระจายอำนาจมากน้อยเพียงใด และปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจ คือ รัฐบาลต้องมีความมุ่งมั่นในนโยบาย และการมีภาวะผู้นำของผู้บริหารประเทศ ประกอบกับรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีขีดความสามารถและพลังในการผลักดันนโยบายดังกล่าวให้เกิดขึ้น

จากกรณีศึกษาของกลุ่มประเทศ ประเทศต่างๆ ภายใต้การสนับสนุนของ UNDP บทบาทของสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างประเทศ การกระจายอำนาจและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์ ญี่ปุ่น และศรีลังกา มีบทเรียนและข้อสังเกตที่น่าสนใจ ดังนี้

1) หลักการปกครองท้องถิ่นได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายสูงสุดของประเทศ หรือกฎหมายหลักซึ่งกำหนดรูปแบบโครงสร้างการบริหารประเทศ

กรณีของประเทศฟิลิปปินส์แบ่งการปกครองประเทศออกเป็น 2 ระดับ คือ ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายท้องถิ่น ปี ค.ศ. 1991 ซึ่งมีหลักการและเป้าหมายที่สำคัญ คือ ส่งเสริมประชาธิปไตยและการพัฒนาท้องถิ่น โดยการเพิ่มอำนาจการบริหารและทรัพยากรทางการบริหาร ทั้งด้านการเงินและบุคลากรให้แก่ท้องถิ่น รวมทั้งการให้ประชาชนมีอำนาจโดยตรงภายใต้การกำกับของรัฐ

กรณีของประเทศญี่ปุ่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ตามมาตรา 92 - 95 บัญญัติให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบรัฐเดียว (Unitary State)

กรณีของประเทศศรีลังกา แม้ว่าจะมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคที่เป็นอาณานิคมของอังกฤษ แต่เมื่อมีการเรียกร้องให้มีประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2515 และปี 2521 จึงมีบทบัญญัติให้ปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีกระจายอำนาจ และมีอิสระมากขึ้น

2) ผลดีของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น คือ ทำให้มีการกระจายความเจริญและรายได้ไปสู่ท้องถิ่นอย่างทั่วถึง และทำให้ระบบเศรษฐกิจมีความมั่นคง

กรณีของประเทศฟิลิปปินส์เห็นว่า การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นได้ช่วยลดผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจในระดับมหภาคได้ เนื่องจากได้มีการกระจายความเจริญและรายได้ไปสู่ท้องถิ่นอย่างทั่วถึง แต่มีบทเรียนที่สำคัญประการหนึ่งว่า การกระจายอำนาจโดยการถ่ายโอนการบริหารภารกิจ บุคคลและทรัพยากรการบริหารให้กับท้องถิ่นไม่ได้เป็นเครื่องประกันว่าจะนำไปสู่คุณลักษณะของการบริหารจัดการที่ดี ปัจจัยที่สำคัญที่จำเป็นอย่างยิ่งคือ ความสามารถ ซื่อสัตย์ และความมีวิสัยทัศน์ของผู้บริหารและบุคลากรของท้องถิ่น

3) การกระจายอำนาจทางการเงินการคลัง กรณีของประเทศฟิลิปปินส์มีสัดส่วนค่อนข้างสูง คือ สัดส่วนระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น 60:40 และมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มสัดส่วนเป็นร้อยละ 50:50 กรณีของประเทศญี่ปุ่น มีสัดส่วนรายได้ระหว่างรัฐบาลกลาง:ท้องถิ่น ในอัตรา 2:1 และมีความพยายามที่จะปรับสัดส่วนดังกล่าวให้เหมาะสมกับภารกิจของท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น กรณีของประเทศศรีลังกา กำหนดให้มีการรวมศูนย์อำนาจการเงินการคลังไว้ที่ระดับจังหวัด เพื่อรัฐบาลจากส่วนกลางจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับท้องถิ่น กรณีที่ท้องถิ่นมีรายได้น้อยกว่ารายจ่าย

4) การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการ

กรณีของประเทศฟิลิปปินส์ ภารกิจที่ถ่ายโอนให้ คือ ภารกิจด้านเกษตรกรรม สวัสดิการสังคม และการสาธารณสุข โดยจะถ่ายโอนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับภารกิจนั้นไปด้วย

กรณีของประเทศญี่ปุ่น ในภาพรวมท้องถิ่นมีหน้าที่หลัก 2 ประการ คือ การให้บริการต่างๆ แก่ชุมชน และหน้าที่ด้านการจัดการและดำเนินภารกิจที่เกี่ยวข้องและจำเป็นต่อการรักษาสถานภาพท้องถิ่นของตน เช่น การออกเทศบัญญัติ ระเบียบ การเลือกตั้ง และการบริหารการคลัง ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละ

รูปแบบ คือ จังหวัดและเทศบาล นั้น กำหนดไว้ชัดเจนว่า จังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลโครงการหรือภารกิจที่จะต้องดำเนินการครอบคลุมพื้นที่มากกว่าเทศบาลหนึ่งแห่ง หรือกิจกรรมที่จำเป็นต้องการความเป็นเอกภาพ นอกเหนือจากนี้ให้ถือเป็นหน้าที่ของเทศบาล

กรณีของประเทศศรีลังกา มีการกำหนดภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบต่างๆ และภารกิจระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

5) โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรณีของประเทศฟิลิปปินส์ ทั้งผู้บริหารและสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

กรณีของประเทศญี่ปุ่น รัฐธรรมนูญกำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหาร (ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรี) มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

กรณีของประเทศศรีลังกา มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง (ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค)

6) การบริหารงานบุคคล ในฟิลิปปินส์ยังไม่มีระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น แต่นำระเบียบบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนมาใช้ อย่างไรก็ดี ข้าราชการส่วนกลางต้องการโอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะพบปัญหาด้านความก้าวหน้า เนื่องจากไม่สามารถโอนย้ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันหรือย้ายเข้าเป็นข้าราชการส่วนกลางได้

7) ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

กรณีของประเทศฟิลิปปินส์ แบ่งการปกครองออกเป็นราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยส่วนกลาง แบ่งเป็นอำนาจประธานาธิบดี อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ และ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งเป็น 4 รูปแบบ คือ จังหวัด เมือง เทศบาล และบาลังไก ทั้งนี้ ประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่นกำหนดให้ส่วนกลาง มีหน้าที่ในการกำกับดูแล และตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น โดยมีกลไกการตรวจสอบใน 6 กลไก คือ ให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในการกำกับการทำงานของส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระดับสูงกว่าจะทำหน้าที่กำกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับรองลงไป การกำกับโดยมาตรการทางกฎหมาย เช่น การประกาศให้สาธารณชนทราบถึงจำนวน งบประมาณและการใช้จ่าย การกำกับโดยคณะกรรมการตรวจสอบ การตรวจสอบโดยประชาชน การตรวจสอบโดย Ombudsman และการตรวจสอบโดยสื่อมวลชน

กรณีประเทศญี่ปุ่น การปกครองแบบประชาธิปไตยภายใต้ระบบรัฐเดียว แบ่งระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ รัฐบาลกลาง และส่วนท้องถิ่น ซึ่งมี 2 รูปแบบ คือ จังหวัดและเทศบาล

กรณีญี่ปุ่น ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นมีใน 2 ทาง คือ

- รัฐบาลกำกับการทำงานของท้องถิ่น เช่น การออกกฎหมายกำหนดมาตรฐานการทำงาน การให้เงินอุดหนุน การอนุมัติให้กู้ยืม แต่ต้องแทรกแซงท้องถิ่นน้อยที่สุด

- ส่วนท้องถิ่นต้องเสนอข้อมูลความต้องการของท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการกำหนดนโยบาย และดำเนินงานตามโครงการที่ได้รับเงินอุดหนุน

กรณีประเทศศรีลังกา แบ่งการปกครองเป็น 3 ระดับ คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยรูปแบบ Municipal Councils, Urban Councils และ Pradeshiya Sabhas ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น ที่เป็นประการสำคัญ คือ ส่วนกลางจะจัดสรรงบประมาณให้กับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งคิดเป็นรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 30 ของรายได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักประกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีงบประมาณเพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการบริหารงานทั่วไป และดำเนินการตามภารกิจที่รับผิดชอบ

8) ระบบการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น

กรณีของประเทศญี่ปุ่น ถือเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะต้องให้บริการที่มีคุณภาพและระดับการให้บริการที่เหมือนกันทั่วประเทศ

กรณีของประเทศฟิลิปปินส์ ฝ่ายท้องถิ่น เชื่อมั่นว่าสามารถจัดบริการที่ได้รับการถ่ายโอนได้อย่างมีคุณภาพเท่ากับที่ส่วนกลางจัด แต่ทั้งนี้ การจัดลำดับความสำคัญของบริการต่างๆ อาจแตกต่างต่างไปจากเดิม ซึ่งอาจจะมีสาเหตุมาจากขีดความสามารถในการรับภาระค่าใช้จ่ายในภารกิจนั้นๆ

กรณีของประเทศศรีลังกา แบ่งภารกิจตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยส่วนกลางจะรับผิดชอบภารกิจที่ต้องใช้เทคนิคมาก

9) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น

กรณีของประเทศฟิลลิปปินส์ ประมวลกฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น โดยมีอำนาจในการถอดถอนผู้บริหารของท้องถิ่น และสามารถเข้าเป็นคณะกรรมการในหน่วยงานท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการโรงเรียนท้องถิ่น คณะกรรมการโรงพยาบาลท้องถิ่น และคณะกรรมการประมวลราคาท้องถิ่น เป็นต้น

จากบทเรียนการพัฒนาระบบการบริหารจัดการของประเทศต่างๆ ชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่เหมาะสมในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้ จะนำไปสู่การจัดบริการที่มีประสิทธิภาพของท้องถิ่น

1) ต้องมีการจัดแบ่งภารกิจที่ชัดเจนระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น กรณีของประเทศฟิลลิปปินส์การประกาศใช้ประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น ทำให้มีการกำหนดภารกิจที่ชัดเจนระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางจะต้องแทรกแซงการทำงานของท้องถิ่นให้น้อยที่สุด รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นต้องมีความสัมพันธ์ที่เหมาะสม สนับสนุนซึ่งกันและกัน เช่น กรณีของประเทศญี่ปุ่น

2) การสร้างระบบการเงิน และการบริหารของท้องถิ่นให้มีความเป็นอิสระ (autonomous) โดยท้องถิ่นต้องมีฐานภาษีที่พอเพียง หรือมีเงินโอนที่พอเพียง หรือสามารถใช้ประโยชน์จากระบบภาษีที่มีอยู่ เพื่อเป็นการรับประกันขีดความสามารถด้านการเงิน เช่น มีการกำหนดแหล่งรายได้ หรือเงินโอน/เงินอุดหนุนที่แน่นอนและคาดการณ์ได้ ท้องถิ่นมีอำนาจเต็มในการใช้รายได้ของท้องถิ่น และท้องถิ่นมีการบริหารงานที่ยืดหยุ่น กรณีประเทศศรีลังกา ที่ให้มีการรวมศูนย์อำนาจการเงินการคลังที่จังหวัด (Provincial Council) เมื่อรายจ่ายของ Provincial Council ต่ำกว่ารายได้ของ Provincial Council ราชการบริหารส่วนกลาง มีหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนจากราชการบริหารส่วนกลาง จำแนกเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนตามเงื่อนไข และเงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน

3) ท้องถิ่นมีการพัฒนาขีดความสามารถในเชิงสถาบัน โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงาน ด้วยการพัฒนาทักษะและความชำนาญการ การสร้างเครื่องมือในการกระบวนการสรรหา การพัฒนา และการสร้างแรงจูงใจแก่บุคลากร การพัฒนากระบวนการจัดทำงบประมาณ ระบบบัญชี การตรวจสอบ การต่อต้านการคอรัปชั่น และการใช้เทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ และการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันในการจัดบริการ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ในการประมูล การบริหารสัญญาอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันท้องถิ่นต้องสามารถผสมผสานการมีส่วนร่วมของผู้ใช้บริการในกระบวนการวางแผน กลไกการกำหนดราคา และการจัดบริการ รวมทั้งต้องมีการกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาและบริการที่มีผลต่อคนจนและผู้ด้อยโอกาสด้วย

4) ต้องมีระบบการรับประกันความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) ในรูปของการกำหนดความโปร่งใสและมาตรฐานด้านศีลธรรม รวมทั้งความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และผู้ให้บริการมีมาตรฐานการบริการที่มีประสิทธิภาพและยุติธรรม โดยกรณีของประเทศญี่ปุ่น มีความชัดเจนในหลักการให้บริการว่า คุณภาพและระดับการให้บริการของท้องถิ่นทุกแห่งต้องเหมือนกันทั้งประเทศ

5) มีการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐบาล องค์กรปกครองท้องถิ่น กลุ่มผู้ใช้บริการ กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และกลุ่มประชาสัมคม เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการวางแผนโครงการเพื่อใช้ประโยชน์จากความช่วยเหลือของต่างประเทศอย่างเต็มที่ กรณีของประเทศศรีลังกา เป็นความล้มเหลวในการประสานความร่วมมือระหว่างความช่วยเหลือของต่างประเทศ รัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปรับปรุงระบบการเงินการคลังของท้องถิ่น

บทที่ 10

สรุปความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่นจากการสอบถามและการสัมมนา

ความนำ

การสำรวจแนวคิดในจากนักวิชาการที่สนใจและเชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งความคิดเห็นของผู้บริหารของหน่วยราชการทั้งจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเครือข่ายประชาชนผู้สนใจปกครองท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของการสำรวจแนวคิดการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีตามโครงการศึกษาเบื้องต้นฯ คณะผู้วิจัยได้ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการสำรวจแนวคิดจากนักวิชาการและผู้บริหาร จำนวน 215 คน โดยได้ประมวลแนวคิด ข้อค้นพบจากการวิจัย และบทเรียนการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นจากต่างประเทศ และนำมาสรุปเป็นประเด็นปัญหาของระบบการบริหารจัดการของไทย และแนวคิดในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นไปสู่ระบบการบริหารจัดการที่ดี นอกจากนั้น ยังจัดให้มีการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2544 ตั้งแต่เวลา 13.30- 16.30 น. ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อเป็นเวทีในการนำเสนอผลการศึกษาและรับฟังความคิดเห็นต่อผลการศึกษา รวมทั้งรวบรวมข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ประเด็นที่ควรศึกษาเพิ่มเติม และเครือข่ายผู้สนใจระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น ในการสัมมนาดังกล่าว มีผู้สนใจเข้าร่วมสัมมนารวมจำนวน 80 คน ประกอบด้วย ตัวแทนภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และผู้สนใจ

การสำรวจแนวคิดจากนักวิชาการ ผู้บริหาร โดยใช้แบบสอบถาม

การกำหนดประเด็นคำถาม

คณะผู้วิจัยได้ประมวลแนวคิด ข้อค้นพบจากการวิจัย ข้อเสนอแนะทั้งจากการวิจัยภายในประเทศ และบทเรียนจากต่างประเทศ แล้วนำมาสรุปเป็นประเด็นคำถามใน 2 ประเด็น คือ ปัญหาของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย และแนวคิดหรือข้อเสนอตัวแบบในการพัฒนาไปสู่ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี

1) ปัญหาของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย ประกอบด้วยแนวคิด และข้อค้นพบที่สำคัญ สรุปได้ ดังนี้

1.1) การบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบันยังเน้นการรวมศูนย์ (Centralization) มากกว่าการกระจายอำนาจ (decentralization) แม้ว่าจะมีความพยายามในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น แต่การปฏิรูปการบริหารราชการและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นในปัจจุบัน ยังมุ่งเน้นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยังไม่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นเท่าที่ควร

1.2) การพิจารณาความเหมาะสมของรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ยังมีความเห็นที่หลากหลาย (ตามที่ได้สรุปแล้วในบทที่ 8) แต่ในปัจจุบัน ประเด็นที่ได้รับความสนใจ คือ ความเหมาะสมของรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ

1.3) การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีปัญหาสำคัญ และจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไข คือ ปัญหาการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ การทุจริตและการบริหารงานที่ไม่โปร่งใส

1.4) ปัญหาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษา และการสาธารณสุขในท้องถิ่น

1.5) ปัญหาในด้านการบริหารงานบุคคลของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น

1.6) ประเด็นความพร้อมของประชาชนในการบริหารหรือตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการส่งเสริมบทบาทของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.7) ประเด็นการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะบทบาทของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) แนวคิดในการพัฒนาไปสู่ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี

2.1) ข้อเสนอให้ปฏิรูประบบราชการ โดยการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น ยกเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยแปรสภาพราชการส่วนภูมิภาคเป็นราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ซึ่งจะทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน มีเฉพาะราชการส่วนกลาง และราชการส่วนท้องถิ่น

2.2) ข้อเสนอการปฏิรูประบบราชการ โดยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังเห็นว่า จำเป็นต้องพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นควบคู่กันไป

2.3) ข้อเสนอการพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อม เช่น เชียงใหม่ นนทบุรี เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง

2.4) แนวคิดในการกระจายอำนาจให้กับทุกภาคส่วนเพื่อพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น ไปสู่ระบบการบริหารจัดการที่ดี โดยให้หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีบทบาทในการสนับสนุนงบประมาณ เทคนิควิชาการ และกำกับดูแล ส่วนการให้บริการสาธารณะให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขีดความสามารถในการจัดบริการมากขึ้น ถ้ามีรายได้เพิ่มขึ้น ในส่วนของภาคประชาชน ประชาชนจะต้องมีบทบาทในการพิจารณาใช้งบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง และตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

2.5) แนวคิดที่เห็นว่าทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และองค์การประชาชน สามารถร่วมกันจัดการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นได้

2.6) แนวคิดในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยใช้ประชาธิปไตยแบบทางตรง (Direct Democracy) โดยการให้ประชาชนเข้าร่วมบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรง เช่น ร่วมพิจารณาตัดสินใจที่จะทำโครงการพัฒนาท้องถิ่น โครงการขนาดใหญ่ที่สำคัญ เป็นต้น

กลุ่มเป้าหมาย

คณะผู้วิจัยได้จัดส่งแบบสอบถามให้กับนักวิชาการ และผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น ได้แก่ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น อธิบดี ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการกองของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง ที่ปรึกษาสมาคมสันติบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ผู้บริหารในส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น นายอำเภอ รวมทั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 รูปแบบ รวมจำนวน 215 คน

ประเด็นคำถาม และผลการวิเคราะห์ข้อมูล ปรากฏอยู่ในภาคผนวก 3

สรุปการวิเคราะห์ความคิดเห็นจากแบบสอบถาม

คณะผู้วิจัยจะใช้กรอบแนวคิดในการวิจัย เพื่อเป็นกรอบในการนำเสนอความคิดเห็นจากแบบสอบถาม ประกอบด้วยแนวคิดในเรื่องระบบบริหารจัดการ (Governance) การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการพัฒนาบทบาทของภาคประชาสังคมในการพัฒนาท้องถิ่น

แนวคิดในเรื่องระบบการบริหารจัดการ

ผู้ตอบค่อนข้างเห็นด้วยว่าการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบันยังเน้นการรวมศูนย์ (Centralization) มากกว่าการกระจายอำนาจ (decentralization) แม้ว่าจะมีความพยายามในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ สำหรับแนวคิดการปฏิรูประบบราชการโดยการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันใน 2 แนวคิด คือ การกระจายอำนาจโดยต้องพัฒนาระบบภูมิภาคและระบบท้องถิ่นควบคู่กันไป และแนวคิดที่จะให้มีเฉพาะส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยแปรสภาพราชการส่วนภูมิภาคเป็นราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้ตอบเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งว่า ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องพัฒนาระบบภูมิภาคและระบบท้องถิ่นควบคู่กันไป เหตุผลที่สำคัญคือ เห็นว่าประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว การกระจายอำนาจต้องอยู่บนหลักการของความเป็นเอกรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติและหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แต่เห็นว่าส่วนภูมิภาคจะต้องปรับบทบาทให้เหมาะสมกับบริบทของการกระจายอำนาจ โดยจะต้องเป็นหน่วยงานในการประสานงานระหว่างรัฐบาล หรือราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเป็นหน่วยกำกับดูแลให้การดำเนินงานของท้องถิ่นเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และบทบาทในการสนับสนุนการปกครองท้องถิ่น ทั้งในด้านเทคนิค วิชาการ และงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเห็นดังกล่าวจึงสอดคล้องกับการที่ไม่

เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของรัฐบาล และเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคที่จะต้องทำหน้าที่ในการตอบสนองนโยบายของรัฐบาล และเชื่อมประสานระหว่างรัฐบาลในส่วนกลาง และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

แนวคิดในการกระจายอำนาจและการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้านรูปแบบ

ผู้ตอบเห็นด้วยในระดับปานกลางกับรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ซึ่งประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยส่วนใหญ่เห็นว่า ควรยกเลิกรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากมีพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ทำให้เกิดการแย่งชิงภารกิจและทรัพยากรของท้องถิ่น เป็นต้น แม้จะมีบางส่วนเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความจำเป็นในแง่ของการประสานการพัฒนา และจัดบริการสาธารณะที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวมากกว่าหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังจะช่วยสร้างความเท่าเทียมกันในการพัฒนาท้องถิ่นต่างๆในจังหวัด รวมทั้งบทบาทในการสนับสนุนและเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล เป็นต้น สำหรับรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมนั้น มีความเห็นหลากหลาย ทั้งแนวคิดที่จะให้มีรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ แนวคิดที่จะให้มีน้อยรูปแบบที่สุด เช่น รูปแบบเทศบาลสำหรับพื้นที่เขตเมือง รูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลสำหรับพื้นที่ชนบท และแนวคิดที่จะให้มีรูปแบบพิเศษแตกต่างกันไปตามสภาพพื้นที่ของท้องถิ่นนั้นๆ หรือมีการกำหนดขนาดพื้นที่ และศักยภาพด้านการเงิน การคลังที่เหมาะสม การกำหนดวิธีการในการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน เพื่อให้มีขนาดเหมาะสมต่อการจัดบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

สำหรับแนวคิดการพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่นั้น ยังมีความเห็นก่ำกึ่งกันระหว่างแนวคิดที่จะให้พัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อม เช่น เชียงใหม่ นนทบุรี เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง ผู้ที่เห็นด้วย เห็นว่า จังหวัดดังกล่าวมีความพร้อมในด้านรายได้ที่จะพัฒนาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ และจะทำให้เกิดความคล่องตัวในเรื่องการบริหารงบประมาณเหมือนกับกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา นอกจากนั้น จะทำให้บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นมีความชัดเจนขึ้น ผู้ที่ไม่เห็นด้วย เห็นว่า แม้ว่าจะมีความพร้อมในด้านรายได้ในการพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งความคล่องตัวในการจัดตั้งงบประมาณเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น แต่ประชาชนในพื้นที่อาจจะยังไม่พร้อม ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาซื้อสิทธิ ขายเสียง ทำให้ได้ผู้มีอิทธิพลมาเป็นผู้บริหาร และเห็นว่า ขนาดพื้นที่ของจังหวัดจะทำให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่เกินไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีขนาดที่เหมาะสมต่อการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

ด้านโครงสร้าง

มีผู้เห็นด้วยอย่างมากที่จะให้มีการเลือกตั้งผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารโดยตรงจากประชาชน ผู้ตอบเชื่อว่าจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพในการบริหารงานมากขึ้น สำหรับแนวคิดในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นโดยใช้ประชาธิปไตยแบบทางตรง (Direct Democracy) โดยการให้ประชาชนเข้าร่วม

บริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรง เช่น ร่วมพิจารณาตัดสินใจที่จะทำโครงการพัฒนาท้องถิ่น โครงการขนาดใหญ่ที่สำคัญ เป็นต้น มีผู้เห็นด้วยในระดับปานกลาง เนื่องจากเห็นว่า ประชาชนยังไม่มีความพร้อมและยังไม่มีขีดความสามารถที่จะทำได้ อาจจะทำให้เกิดความสับสนวุ่นวาย โดยเห็นว่า แนวทางที่เหมาะสม คือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น สำหรับกรณีการจัดทำโครงการพัฒนาท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่จะมีผลกระทบกับท้องถิ่นโดยตรง ก็สมควรที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการอยู่แล้ว

ด้านการบริหารจัดการ

ผู้ตอบเห็นด้วยเป็นอย่างมากกับแนวคิดการบริหารจัดการที่ดีที่จะต้องให้ทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ธุรกิจเอกชน และองค์กรประชาชนร่วมกันจัดบริการสาธารณะ และเห็นว่าถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น ก็จะทำให้สามารถจัดบริการสาธารณะได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม มีผู้เห็นว่าจำเป็นต้องมีเงื่อนไขที่สำคัญประกอบด้วย คือ ผู้บริหารต้องมีวิสัยทัศน์ และมีขีดความสามารถ รวมทั้งต้องมีคุณธรรม และไม่มีปัญหาการทุจริต

สำหรับประเด็นความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการด้านการศึกษาและบริการด้านสาธารณสุขทั้งหมดนั้น ผู้ตอบเห็นด้วยในระดับปานกลาง โดยเห็นว่า ควรมีการเตรียมความพร้อม และมีการพัฒนาแบบค่อยเป็นค่อยไป และควรเป็นไปตามแนวทางการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี คือ ต้องให้ทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ธุรกิจเอกชน และองค์กรประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะในบทบาทที่เหมาะสม

ด้านการบริหารงานบุคคล

ผู้ตอบไม่เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งกับการที่จะให้ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นไปสังกัดสำนักงาน ก.พ. เพื่อให้มีศักดิ์ศรี และสถานภาพเทียบเท่าข้าราชการพลเรือน

ด้านการกำกับดูแล

ผู้ตอบไม่เห็นด้วยว่ากระทรวงมหาดไทยควบคุม กำกับดูแล และก้าวก่ายการทำงานของท้องถิ่นมากเกินไป และเห็นด้วยในระดับปานกลางว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังไม่จริงจังและเข้มแข็งพอ ทำให้เกิดปัญหาการทุจริต เห็นด้วยเป็นอย่างมากว่าการทุจริตและการบริหารงานที่ไม่โปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แก้ไขโดยการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ป.ป.ช. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และกระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่กำกับดูแลอย่างจริงจัง แต่ยังไม่เพียงพอ จำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเข้มแข็งและจริงจัง ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของประชาชนด้วย โดยกระทรวงมหาดไทยควรเป็นกระทรวงหลักที่จะปรับบทบาทมาให้การส่งเสริมประชาชนหรือกลุ่มประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะต้องประสานความร่วมมือกับกระทรวง หน่วยงานอื่นๆ รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาชน เพื่อให้การพัฒนาภาคประชาชนเป็นไปอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง เนื่องจากมีบุคลากรจำนวนมากอยู่ในส่วนภูมิภาค และในท้องถิ่น ทั้งยังเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรง อย่างไรก็ดี ผู้ตอบเห็นว่า การกำกับดูแลทั้งโดยหน่วยงานที่เกี่ยวของและการตรวจสอบโดยประชาชน เป็นการแก้ปัญหาปลายเหตุ แนวทางแก้ปัญหาการทุจริต และ

การบริหารงานที่ไม่โปร่งใส คือ ควรเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นและสร้างจิตสำนึกของประชาชนให้มีจิตสำนึกส่วนรวม ซึ่งจะช่วยทำให้สามารถเลือกคนดี มีความสามารถมาบริหารท้องถิ่นของตนเองได้

แนวคิดในการสนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคมในการพัฒนาท้องถิ่น

ผู้ตอบเห็นด้วยเป็นอย่างมากว่า การปฏิรูประบบการบริหารจัดการท้องถิ่นในปัจจุบัน ยังมุ่งเน้นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยังไม่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริง แม้จะเห็นด้วยอย่างมากว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นจะตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน การพิจารณาการใช้งบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง ฯลฯ แต่บางส่วนยังเห็นว่าประชาชนยังไม่มีความรู้เพียงพอที่จะบริหารหรือตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะสอดคล้องกับประเด็นที่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะจัดงบประมาณส่วนหนึ่งเป็นการเฉพาะที่จะให้กลุ่มของประชาชนขอรับการสนับสนุนไปดำเนินการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ ผู้ที่เห็นด้วย เห็นว่า จะทำให้ประชาชนมีความสำนึกในความเป็นเจ้าของงบประมาณ และใช้อย่างรู้คุณค่า และมีประสิทธิภาพสูงสุด ผู้ที่ไม่เห็นด้วย เห็นว่าประชาชนยังไม่มีความรู้เพียงพอ และอาจจะทำให้เกิดความแตกแยกระหว่างประชาชนในท้องถิ่น แนวทางที่เหมาะสม คือ ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น รวมทั้งการใช้จ่ายงบประมาณ โดยผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ประเด็นที่ควรวิจัยเพิ่มเติม

ผู้ตอบเห็นว่า ควรจะมีการพัฒนาองค์ความรู้ และแสวงหาคำตอบสำหรับการกระจายอำนาจและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย ในเรื่องต่างๆ เพื่อนำไปสู่การทบทวนนโยบายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเห็นว่า การกระจายอำนาจในปัจจุบันเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยไม่พิจารณาถึงความพร้อมของท้องถิ่น ทั้งในด้านของรายได้ ความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบ และทักษะความสามารถในการบริหารงานของประชาชนที่มาจะเป็นผู้บริหาร รวมทั้งพัฒนาการของภาคประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น โดยเห็นว่า ควรจะมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมในเรื่องต่างๆ ตามกลุ่มของปัญหา ดังนี้

1) ด้านการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

- บทบาทและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรองรับการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540 และแนวปฏิบัติ (Code of Conduct) ที่ท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติ

- ประสิทธิภาพในการบริหารของท้องถิ่น เช่น ศึกษาเปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นกับงบประมาณที่ใช้จ่าย

- ประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งข้อเสนอให้ยกเลิกรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด

- กลไกในการแก้ปัญหาคอรัปชั่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ด้านการเงิน การคลัง ประเด็น

- แนวทางการปรับปรุงการคลังท้องถิ่นและระบบงบประมาณท้องถิ่นในปัจจุบัน

- การบริหารงบประมาณของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและตรงตามความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3) ด้านการบริหารงานบุคล ในประเด็น

- ภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนกับจำนวนบุคลากรที่มีอยู่

- ผลการดำเนินการถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนกลางและภูมิภาคให้ท้องถิ่น และแนวทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนบุคลากรภาครัฐสู่ท้องถิ่น

- ระบบและองค์กรบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นที่เหมาะสมที่จะแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารของท้องถิ่น และบุคลากร

- คุณสมบัติที่เหมาะสมในการบริหารท้องถิ่นของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น เช่น วุฒิการศึกษา ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ จริยธรรม ฯลฯ

- แนวทางการพัฒนาขีดความสามารถและจิตสำนึกของผู้บริหารท้องถิ่น

4) ด้านการกำกับดูแล ประเด็น

- แนวทางการดำเนินการของส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแล ตรวจสอบ ควบคุมและแก้ไขปัญหาทุจริตของท้องถิ่น

5) ด้านการพัฒนาบทบาทของภาคประชาสังคม ในประเด็น

- ความรู้ ความสนใจ และความพร้อมของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น

- การพัฒนาภาคประชาสังคมในแต่ละพื้นที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยคำนึงถึงทัศนคติ และวัฒนธรรมท้องถิ่น

- การพัฒนาประชาสังคมและช่องทางการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดทิศทางการพัฒนา การบริหาร ตรวจสอบ

คณะผู้วิจัยจำเป็นต้องย้ำให้ผู้ที่ศึกษารายงานฉบับนี้ว่า การสำรวจแนวคิดโดยใช้แบบสอบถามดังกล่าว เป็นการสำรวจที่ไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ทั้งหมด โดยเฉพาะไม่ได้ครอบคลุมถึงประชาชนทั่วไป และ

ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญที่สุดในกระบวนการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อตรวจสอบแนวคิด และข้อค้นพบจากการวิจัยที่ได้ทำมาแล้ว เพื่อกำหนดเป็นแนวทางในการจัดทำข้อเสนอแนะ และกำหนดประเด็นในการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมเท่านั้น ผลสรุปที่ได้จากการสำรวจแนวคิดจากนักวิชาการและผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยในเชิงลึกต่อไป อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า กลุ่มเป้าหมายที่ตอบแบบสอบถามให้ความสนใจและตอบแบบสอบอย่างตั้งใจ โดยเฉพาะในคำถามแบบปลายเปิดที่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น ทำให้ได้รับข้อมูลที่หลากหลายและสะท้อนคำตอบที่มาจากประสบการณ์ตรง แนวคิดการใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการสำรวจความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จึงน่าจะเป็นวิธีการหนึ่งที่เหมาะสมในการรับฟังเสียงสะท้อนที่มีต่อนโยบายของรัฐ

การสำรวจแนวคิดในการพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่นจากการสัมมนาทางวิชาการ

คณะผู้วิจัยได้จัดให้มีการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2544 ตั้งแต่เวลา 13.30- 16.30น. ณ ห้องประชุม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีผู้สนใจเข้าร่วมสัมมนารวมจำนวน 80 คน ประกอบด้วย ตัวแทนภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และผู้สนใจ การสัมมนาดังกล่าว เป็นเวทีในการนำเสนอผลการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยการศึกษาวิวัฒนาการของระบบการบริหารจัดการท้องงถิ่นของไทย ความเคลื่อนไหวทั้งในบริบทโลก และภายในประเทศไทยที่จะกระทบกับระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย แนวคิด ข้อค้นพบจากการวิจัย และบทเรียนการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของต่างประเทศ เพื่อพัฒนาให้เกิดระบบการบริหารจัดการที่ดี สรุปผลจากการสำรวจแนวคิดการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นจากนักวิชาการและผู้บริหาร หลังจากนั้น ได้รับฟังความคิดเห็นต่อผลการศึกษา รวมทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น และประเด็นที่ควรศึกษาเพิ่มเติม (สรุปผลการสัมมนาปรากฏตามภาคผนวก 4)

สำหรับความเห็นในเรื่องประเด็นที่ควรศึกษาเพิ่มที่แตกต่าง และเพิ่มเติมจากการสำรวจแนวคิดจากแบบสอบถาม คือ

- ควรเปิดเวทีนำเสนอประเด็นการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่นที่สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สกว.จะให้การสนับสนุนงบประมาณ- เช่น การสร้างเครือข่ายการวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่นระหว่างมหาวิทยาลัยให้มากขึ้น และนำไปสู่การศึกษาที่ครอบคลุมทั้งประเทศ ซึ่งจะทำให้ง่ายต่อการสนับสนุนงบประมาณการวิจัย
- ควรมีการศึกษาถึงการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ควรนำหลักการของธรรมาภิบาลที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้น เป็นตัวแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีด้วย รวมทั้งควรการศึกษาถึงความสอดคล้องของหลักศิลธรรม จริยธรรมของไทยกับแนวคิดการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance)
- ควรนำเสนอผลการวิจัยในครั้งนี้ให้แก่คณะกรรมการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการนำประเด็นในแบบสอบถามไปขยายผลสู่การศึกษาวิจัย
- การศึกษาโครงสร้างอำนาจหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าทับซ้อนอย่างไรและมีผลกระทบอย่างไร

- การนำแนวทางการศึกษาการบริหารจัดการที่ดีของสหประชาชาติมาใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย
- อิทธิพลของการเมืองระดับชาติต่อการเมืองในท้องถิ่น
- การพัฒนาระบบการกำกับดูแลและตรวจสอบให้สามารถถ่วงดุลผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การศึกษาผลกระทบของการให้ข้อมูลข่าวสารของท้องถิ่นแก่สาธารณะ
- อิทธิพลของกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่นที่มีต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นท้องถิ่น
- แนวทางแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างท้องถิ่น หรือระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น
- อิทธิพลของบริบทด้านวัฒนธรรมที่มีต่อการบริหารจัดการท้องถิ่น
- แนวทางการแก้ไขปัญหาพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีขอบเขตของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง
- ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาสมกับการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นที่ควรมีองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ
- ผลกระทบของของปัญหาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น

สรุป

กล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวคิดที่ได้จากการระดมความคิดเห็นทั้งจากแบบสอบถาม และการสัมมนามีความสอดคล้องกับแนวคิดและข้อค้นพบจากการวิจัย โดยเฉพาะกรณีประเด็นปัญหาของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน แม้ว่าแนวคิดและข้อเสนอในการแก้ปัญหาจะมีความแตกต่างกันบ้าง แต่ต่างก็มีความเห็นตรงกันว่าระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี คือ การบริหารจัดการในท้องถิ่นที่ประกอบด้วยความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างภาครัฐ (Government) เอกชน (Business) และประชาสังคม (Civil Society) ซึ่งจะทำให้ระบบการบริหารจัดการของท้องถิ่นมีความโปร่งใส (Transparency) มีความรับผิดชอบ (Accountability) และตระหนักถึงการมีส่วนร่วม (Participation) และระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีดังกล่าว จะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่น ซึ่งหมายถึง ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเบ็ดเสร็จ เชื่อถือได้ โดยภาคประชาสังคมจะเป็นปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนาไปสู่ระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี แนวคิดดังกล่าวจึงน่าจะแนวทางที่เหมาะสมในการกระจายอำนาจและพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย อย่างไรก็ดี การศึกษาวิจัย การศึกษาบทเรียนจากประเทศอื่นๆ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการท้องถิ่นจึงเป็นความจำเป็นประการหนึ่งต่อการกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติที่ชัดเจน

บทที่ 11

สรุปและข้อเสนอแนะ

ความนำ

รายงานในบทนี้ เป็นการวิเคราะห์ระบบบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย โดยใช้ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาความเคลื่อนไหวของบริบทต่างๆ ทั้งภายนอกประเทศ และภายในประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่น การสำรวจแนวคิด ข้อค้นพบจากการวิจัย รวมทั้งการใช้แบบสอบถาม และการสัมมนาทางวิชาการ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้จัดขึ้น เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2544 ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อสรุปให้เห็นภาพรวมของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย ประเด็นปัญหาและพัฒนาการของระบบบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน แนวโน้มของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นในอนาคต รวมทั้งการจัดทำข้อเสนอแนะ ซึ่งจะประกอบด้วยตัวแบบของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีของไทย ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และประเด็นที่ควรจะมีการวิจัยเพิ่มเติม

สรุปภาพรวมของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยในอดีตจนถึงปัจจุบันยังเน้นการรวมศูนย์ (Centralization) มากกว่าการกระจายอำนาจ แต่กระแสโลกที่สำคัญในปัจจุบันเป็นเรื่องของการแสวงหารัฐบาลประชาธิปไตยที่มุ่งกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และการเพิ่มบทบาทของภาคประชาสังคมเพื่อมุ่งตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ การใช้ระบบตลาดเสรีในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการสร้างค่านิยมสากลในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของสังคมโลก ประกอบกับพัฒนาการทางการเมือง และการเปลี่ยนแปลงทิศทางการบริหารจัดการประเทศ โดยเฉพาะการประกาศรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน การบริหารราชการแผ่นดินของไทยในช่วงนี้ จึงเป็นช่วงของการเปลี่ยนผ่านจากการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจ สู่การบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจ (Decentralizing Governance) ที่มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น จะเห็นได้จากการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น การกระจายอำนาจหน้าที่ งบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ รวมทั้งการสนับสนุนการสร้างเครือข่ายประชาสังคม และการเสริมสร้างความเข็มแข็งของชุมชน

แม้สังคมไทยจะอยู่ในกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและประชาชน แต่ก็เป็นการกระจายอำนาจที่ยังให้ความสำคัญกับประเด็นการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ได้มองท้องถิ่นหรือสังคมแบบองค์รวมว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของรัฐ และท้องถิ่นต้องประกอบด้วยสถาบันหรือองค์กรต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกันมากมาย โดยเฉพาะภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาคม ดังนั้น ในขณะที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังทำหน้าที่ในการกำกับดูแล ตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นไม่ทั่วถึง ภาคธุรกิจเอกชนยังไม่มีบทบาทในการบริหารจัดการท้องถิ่น รวมทั้งประชาสังคมยังไม่เข้มแข็ง จึงทำให้การบริหารจัดการท้องถิ่นเกิดปัญหาขึ้น โดยเฉพาะ

ปัญหาเรื่องประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความโปร่งใส ระบบอุปถัมภ์ คอรัปชั่น จนมีการกล่าวว่า การกระจายอำนาจ คือ การกระจายคอรัปชั่น ในขณะที่การบริหารจัดการท้องถิ่นตามแนวคิดการบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล ที่มีบทเรียนจากประเทศต่างๆ รวมทั้งตามแนวคิดของนักวิชาการไทย จะเน้นสังคม หรือท้องถิ่นที่ประกอบด้วยองค์กรหลายๆ องค์กรที่มีบทบาทในการให้บริการสาธารณะ ไม่มีเพียงแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะแต่เพียงหน่วยเดียว แต่ยังมีภาคธุรกิจเอกชน และประชาสังคม เข้าร่วมกันสร้างเครือข่าย (Network) และสร้างความสัมพันธ์ที่เหมาะสมเพื่อบริหารจัดการท้องถิ่นและจัดบริการสาธารณะ

ประเด็นปัญหาของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นในปัจจุบัน

จากการศึกษาบริบทของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น ทั้งบริบทโลก และบริบทภายในประเทศ คณะผู้วิจัยพบว่า ภายใต้แรงกดดันของปัจจัยภายนอกประเทศและพัฒนาการทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจในปัจจุบันนั้น ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนผ่าน (Transition Period) ไปสู่ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี อย่างไรก็ดี ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน มีประเด็นปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นหลายประการ บางประเด็นได้รับการพิจารณาและแก้ไขไปแล้วในระดับหนึ่ง บางประเด็นยังอยู่ในระหว่างการแสวงหาคำตอบจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และบางประเด็นเป็นปัญหา คาดว่าจะต้องใช้เวลาในการแก้ไข หรือหาแนวทางที่เหมาะสม ทั้งด้วยวิธีการพัฒนาองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง และหรือด้วยวิถีทางของการพัฒนาทางสังคม ประเด็นปัญหาเหล่านี้ ได้แก่

1) ปัญหาความสับสนในสถานภาพของข้าราชการ พนักงานที่อยู่ในส่วนกลาง ภูมิภาค หรือในหน่วยงานที่จะต้องมีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการขาดความเชื่อมั่นในขีดความสามารถและศักย-ภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการภารกิจที่จะถ่ายโอนได้อย่างมีคุณภาพ เช่น ข้อเรียกร้องของข้าราชการครูให้ชลอการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อเรียกร้องของสมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทยที่เห็นว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังมีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น

2) ปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสภาท้องถิ่นกับฝ่ายบริหารท้องถิ่น และระหว่างฝ่ายบริหารท้องถิ่นกับพนักงานประจำของท้องถิ่นในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนเกิดปัญหาอาชญากรรมในท้องถิ่น ซึ่งสาเหตุมักจะมาจากการปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างตามโครงการที่ท้องถิ่นดำเนินการ รวมทั้ง การที่กระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลให้ฝ่ายบริหารมากเกินไป ทำให้พนักงานประจำของท้องถิ่นจะต้องทำตามนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น แม้บางครั้งจะผิดระเบียบแบบแผนก็ตาม

3) ปัญหาผู้ประกอบการเอกชนได้รับผลกระทบจากระบบการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บเพิ่มเติม กรณีที่เป็นปัญหาในปัจจุบัน ได้แก่ การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เก็บค่าบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้เข้าพักโรงแรม สถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบ ซึ่งผู้ประกอบการเอกชนเห็นว่าไม่เป็นธรรมกับผู้เสียภาษีในภูมิภาค และไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ผู้ประกอบการเห็นว่าการกระจายอำนาจการบริหารให้แก่ท้องถิ่น ควรจะหมายถึงการถ่ายโอนภารกิจของราชการในส่วนกลางและภูมิภาคไปให้ส่วนท้องถิ่น ซึ่งควรโอนไปให้พร้อมกับการจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนของภารกิจที่ท้องถิ่นต้องรับภาระเพิ่มสูงขึ้น เพื่อมิให้ประชาชนในต่างจังหวัดต้องเสียภาษี หรือรับภาระเพิ่มมากขึ้น หากไม่มีบริการจากรัฐเพิ่มมากขึ้น ในการแก้ปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการ

พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ส.ศ.ช.) ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (ก.ก.ร.) จัดสัมมนาเพื่อชี้แจงสร้างความเข้าใจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศแล้ว

4) ปัญหาความสับสนในบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในองค์กรปกครองท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 285 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น ที่สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง และคณะผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ทำให้ต้องยกเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล โดยยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล (พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ 2542) และแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งในทั้ง 2 กรณี ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นหน้าที่จากทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล ประเด็นดังกล่าว ทำให้เกิดความสับสนว่า กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะหัวหน้าราษฎรในท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 นั้น ควรมีบทบาทและหน้าที่อย่างไรให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกรูปแบบที่อยู่ในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในเบื้องต้น กรมการปกครองได้ชี้แจงให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทราบว่าภายใต้สถานการณปัจจุบัน กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ควรจะมีบทบาทในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- การปฏิบัติงานร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาตำบลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และเป็นกลไกที่สำคัญของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในฐานะเป็นผู้เชื่อมประสานนโยบาย ของรัฐบาลกับความต้องการของประชาชน และส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ และเป็นผู้ติดตาม สอดส่อง ดูแล และประสานการปฏิบัติงานของององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- บทบาทในการระดมความร่วมมือ ร่วมใจจากประชาชน กลุ่มองค์กรต่างๆ หน่วยราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมสนับสนุนและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในพื้นที่

- บทบาทในฐานะประชาชน ในการขอรับรู้ข้อมูลข่าวสารการบริหารและการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเสนอให้มีการออกข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขต ตำบล หมู่บ้าน การเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ การเข้าร่วมประชุมกับสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ และให้องค์การบริหารส่วนตำบลปิดประกาศรายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ประชาชนทราบ การตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ว่าได้ดำเนินการเป็นไปตามประกาศ มติของคณะกรรมการบริหารฯ ที่ได้แจ้งให้ประชาชนในเขตตำบลหรือหมู่บ้านได้ทราบแล้ว และร่วมเป็นกรรมการที่ปรึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่องค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้ง

5) ปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 รูปแบบ จำนวน 7,952 แห่ง มีพื้นที่ครอบคลุมทั่วประเทศ ท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีอาณาเขตและมีความเป็นนิติบุคคล

ซึ่งกันและกัน จะทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงและการทับซ้อนของพื้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่ของท้องถิ่นทุกรูปแบบ ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน การบริการประชาชนและการประสานงาน การยอมรับซึ่งกันและกัน รวมทั้งเกิดปัญหารายได้ไม่เพียงพอ เช่น กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องเก็บภาษีเพิ่มเติม ซึ่งจะทำให้กระทบกับภาคเอกชนและประชาชนในพื้นที่ หรือกรณี เทศบาลจำเป็นต้องแบ่งภาษีล้อเลื่อนให้กับเทศบาลตำบลที่ยกฐานะจากสุขาภิบาล นอกจากนั้น ยังมีปัญหาในการทำงานนอกเขตพื้นที่ของตนเอง หรือจำเป็นต้องร่วมมือกันในการจัดบริการสาธารณะบางประเภท เช่น การจัดการศึกษา การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย ซึ่งการจัดบริการดังกล่าว หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แต่ละแห่งเป็นผู้ลงทุนดำเนินการเอง อาจจะไม่มีขีดความสามารถเพียงพอในการจัดบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ หรือจำเป็นต้องลงทุนที่ไม่คุ้มค่าตามหลักประสิทธิภาพ ในการแก้ปัญหาดังกล่าวในเบื้องต้น กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด โดยให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เพื่อเป็นองค์กรในการประสานการสร้างความเข้าใจร่วมกัน และแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งในทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้น ยังได้จัดให้มีโครงการเพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำโครงการร่วมกัน เช่น การจัดโครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อส่งเสริมโครงการพัฒนาระหว่างตำบลร่วมกัน เป็นต้น

6) ปัญหาความขัดแย้งของกฎหมายที่เกี่ยวข้องและรูปแบบในการถ่ายโอนอำนาจ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องมากกว่า 150 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข ตัวอย่างความขัดแย้งของกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่สำคัญในปัจจุบัน คือ ความขัดแย้งระหว่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พรบ.การศึกษาแห่งชาติฯ กำหนดให้กระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้กับเขตการศึกษาในขณะที่ พรบ. กำหนดขั้นตอนและแผนการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้โอนการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สถานศึกษาตั้งอยู่ เป็นต้น

ตัวอย่างความขัดแย้งในเรื่องของรูปแบบการกระจายอำนาจอีกประเด็นหนึ่ง คือ ข้อเสนอรูปแบบการจัดระบบบริการสาธารณสุข/สุขภาพ ที่มีความแตกต่างระหว่างกระทรวงสาธารณสุข และคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กระทรวงสาธารณสุขเสนอรูปแบบที่ให้หน่วยบริการขึ้นอยู่กับกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งจะดูแลงบประมาณในส่วนเงินเดือนบุคลกร งบลงทุนต่างๆ นอกจากนั้นโอนให้ท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการ ได้แก่ งบประมาณบางประเภทที่เป็นงานประจำ เช่น การจัดฝึกอบรม การจัดซื้อจัดจ้าง รูปแบบที่กำหนดให้หน่วยบริการเป็นเครือข่ายองค์กรอิสระเพื่อให้บริการ (Autonomous Provider Network) โดยงบประมาณของหน่วยบริการตัดไปจากงบฯ ของกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุขและท้องถิ่นเป็นจะเป็นผู้ซื้อบริการ (Purchaser) ทั้งนี้ ต้องมีการกำหนดรูปแบบของ Provider Network รูปแบบการซื้อบริการจากหน่วยบริการ โดยต้องมีการตกลงและต่อรอง (Negotiate) ในด้านความเป็นธรรม โปร่งใส และมีการเซ็นสัญญาเป็นระยะๆ รูปแบบที่ให้สถานีอนามัยไปขึ้นกับ อ.บ.ต. และให้หน่วยบริการที่เหลือเป็นหน่วยราชการในรูปแบบ Autonomous Provider โดย อ.บ.ต. จะได้รับงบประมาณในส่วนของการดำเนินงานสถานีอนามัยไปทั้งหมด ประเด็นที่ควรพิจารณา คือ การที่งานด้านสาธารณสุขเป็นทั้งงานวิชาการ และงานบริการซึ่งยากต่อการแบ่งแยกกันทำ เพราะฉะนั้นในการเลือกรูปแบบควรคำนึงถึงการทำงานในรูปแบบของเครือข่าย (network) ซึ่งหน่วยงานที่เข้มแข็งและมีความพร้อมจะสามารถช่วยเหลือสนับสนุนแก่หน่วยงานที่มีศักยภาพด้อยกว่าได้

รวมทั้งความเห็นว่า การกระจายอำนาจด้านการบริการสาธารณสุข ต้องอาศัยความเข้มแข็งของสังคมท้องถิ่นเป็นตัวตั้ง โดยควรระบุบทบาทของภาคประชาชนและชุมชนท้องถิ่นเป็นตัวแปรสำคัญ และควรเริ่มลงมือปฏิบัติพร้อมกันในทุกประเทศ

7) ปัญหาในด้านประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามภารกิจเดิม และการเตรียมความพร้อมในการรองรับภารกิจใหม่ที่จะได้รับการถ่ายโอน โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่ได้รับการวิพากวิจารณ์ถึงความไม่พร้อมในด้านต่างๆ ตั้งแต่เริ่มจัดตั้ง ปัญหาประสิทธิภาพในการบริหารงาน ปัญหาด้านศักยภาพทางการคลัง ปัญหาการทุจริต ปัญหาความสับสนในบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเองระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายกรรมการบริหาร รวมทั้งปัญหาความสัมพันธ์หรือความขัดแย้งในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างผู้บริหารของ อ.บ.ต. คือ คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. และฝ่ายข้าราชการประจำคือ พนักงานส่วนตำบล เป็นต้น ความไม่พร้อมหลายประการ ประกอบกับการปรับบทบาทของส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแล ทำให้การบริหารงานของ อบต.ยังคงมีปัญหาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะปัญหาการดำเนินการไม่ถูกต้องตามระเบียบ และปัญหาการทุจริต ซึ่งจากการรวบรวมข้อมูลการร้องเรียนการทุจริตในสภาตำบลและอบต.ของกรมการปกครองในระยะ 2 ปี (1 มกราคม 2540-31 สิงหาคม 2542) พบว่ามีเรื่องร้องเรียนมายังส่วนกลาง (เช่น นายกรัฐมนตรี สตง. ปปป. กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกฤษฎีกา ฯลฯ) จำนวนทั้งสิ้น 538 เรื่อง (กรมการปกครอง 2542) และมีพนักงานส่วนตำบลถูกดำเนินการทางวินัย จำนวน 102 คน (กรมการปกครอง อ้างแล้ว) และคาดการณ์ได้ว่า ในระยะต่อไป อ.บ.ต.จะยังคงมีปัญหาในด้านต่างๆ คือ ปัญหาการทุจริต ในการจัดซื้อ/จัดจ้าง ตลอดจนการเบิกจ่ายเงิน ปัญหาความสับสนในบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเองอย่างชัดเจน ระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายกรรมการบริหาร รวมทั้งปัญหาความสัมพันธ์หรือการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างผู้บริหารของ อ.บ.ต. คือ คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. และฝ่ายข้าราชการประจำคือ พนักงานส่วนตำบล ปัญหาทางด้านการคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลเกือบ 90% หรือจำนวนกว่า 5,000 แห่ง ยังมีฐานะทางการคลังน้อยไม่เพียงพอที่จะนำงบประมาณที่มีอยู่ไปใช้ในการบริหารและพัฒนาตำบลให้ครบถ้วนตามปัญหาและความต้องการที่เกิดขึ้น ปัญหาในการบริหารโครงการพัฒนาตำบล (วัฒนา วงศเกียรติรัตน์ 2540) และปัญหาในการใช้เงินอุดหนุน (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2542) ซึ่งส่วนใหญ่ใช้เงินอุดหนุนไปในโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน ยังไม่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านอื่นๆ เช่น การพัฒนาด้านสังคม ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ฯลฯ เท่าที่ควร

ในการแก้ไขปัญหาด้านความพร้อมและศักยภาพ ในส่วนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว เช่น กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฯ โดยให้อบต.ที่มีประชากรไม่ถึง 2,000 คน สามารถยุบรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นได้ โดยความเห็นชอบของประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้มีขนาดพื้นที่ รายได้พอเพียงที่จะจัดบริการสาธารณะได้ตามอำนาจ หน้าที่ และอย่างมีประสิทธิภาพ ในปัจจุบันได้ยุบรวมอบต.หนองใหญ่ รวมกับเทศบาลตำบลหนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี ตั้งแต่วันที่ 16 พฤษภาคม 2543 และอยู่ในระหว่างดำเนินการอีก 14 แห่ง กรณีของเทศบาล ได้แก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ. ศ. 2543 (ฉบับที่ 11) ให้ประชาชนในเขตเทศบาลเลือกรูปแบบองค์การเทศบาลระหว่างรูปแบบสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี และสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน นอกจากนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับสำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำโครงการเสริมสร้างสมรรถนะและขีดความสามารถของผู้บริหาร ตลอดจนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นและการประสานการวางแผนจัดบริการสาธารณะ การวิเคราะห์แผนงานโครงการและงบประมาณ การ

บริหารการเงินการคลังท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างความเข้าใจในเรื่องบทบาทขององค์กรธุรกิจภาคเอกชนและชุมชนในท้องถิ่นในกระบวนการกระจายอำนาจ ซึ่งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เคยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ทำการศึกษาวิจัยเพื่อหารูปแบบการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนในกิจการสาธารณะของภาคเอกชน โดยได้ดำเนินการในเทศบาลนำร่อง 3 แห่ง คือเทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลนครเชียงราย และเทศบาลเมืองนครปฐม รายละเอียดปรากฏตามฐานข้อมูลการวิจัย ในการวิจัยนี้ได้ดำเนินการในช่วงปี พ.ศ. 2534- 2535 ตามสถานการณ์แวดล้อมทั้งในแง่ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และศักยภาพของภาคเอกชน การศึกษาวิจัยในอนาคต จึงควรเน้นเรื่องรูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดบริการสาธารณะในทุกรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และภาคเอกชนในการจัดบริการสาธารณะ การพัฒนาบุคลากรของรัฐที่จะต้องมีหน้าที่ในการกำกับดูแล และสนับสนุนการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนของประสิทธิภาพในการบริหารงานของเทศบาล สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ได้ยกประเด็นปัญหาการที่นายกเทศมนตรีมาจากความเห็นชอบของสภาเทศบาล ทำให้เกิดปัญหาเสถียรภาพในการบริหารงาน จึงเสนอให้กระทรวงมหาดไทยแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติเทศบาล ฯ เพื่อให้ประชาชนสามารถเลือกตั้งผู้บริหารเทศบาลได้โดยตรง สำหรับในการแก้ปัญหาเรื่องการทุจริตนั้น ได้กำหนดให้มีระบบการตรวจสอบกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งภายในองค์กรปกครองท้องถิ่นเองและในระดับจังหวัด อำเภอ ซึ่งทำหน้าที่ในการกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ การตรวจสอบระดับจังหวัด เป็นความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด การตรวจสอบระดับอำเภอ เป็นความรับผิดชอบของนายอำเภอ การตรวจสอบภายในระดับท้องถิ่น เป็นความรับผิดชอบของผู้บริหารท้องถิ่น นอกจากนั้น ยังมีการตรวจสอบจากส่วนกลาง โดยส่วนราชการส่วนกลางผู้กำกับดูแลการปกครองท้องถิ่น อาจแต่งตั้งผู้ตรวจสอบท้องถิ่นเป็นครั้งคราวตามความจำเป็น เช่น ในกรณีที่มีการร้องเรียน เป็นต้น กรณีกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเทียบเท่าระดับกระทรวง มีผู้ตรวจสอบภายใน ซึ่งรายงานผลการตรวจสอบต่อผู้ว่า กทม. อย่างไรก็ตาม หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้รับคำร้องเรียนเกิดขึ้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็สามารถแต่งตั้งผู้ตรวจสอบเข้าไปดูแลในส่วนของ กทม. ในลักษณะที่ให้ กทม. ถือเสมือนหนึ่งเป็นจังหวัดได้ร่วมกับการตรวจสอบจากภายนอกโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

ในส่วนของความเคลื่อนไหวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดบริการ คือ ความพยายามในการรวมตัวกันเพื่อก่อตั้งสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบได้ลงนามในสัตยาบัน (ข้อตกลงดินแดง) เครือข่ายองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายที่สำคัญ 3 ประการ คือ เพื่อร่วมผลักดันให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นเข้มแข็ง ร่วมมือกันสร้างสรรค์ท้องถิ่นไทยด้วยศักดิ์ศรีและความเท่าเทียมกันตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และร่วมกันให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน นอกจากนั้น สมาคมสันติบาติเทศบาลแห่งประเทศไทย ยังได้จ้างนักวิชาการเพื่อกำหนดกลยุทธ์ในการบริหารจัดการของสมาคม ฯ เพื่อสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง

ถึงแม้ว่าแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วง 4 ปีแรก คือ พ.ศ. 2544 - 2547 จะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนสร้างความพร้อมขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณและทรัพย์สิน รวมทั้งแก้ไข

กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปอย่างสมบูรณ์ และหลังจากนั้นในช่วง 6 ปีหลังคือ พ.ศ. 2548 - 2553 ก็จะมีการปรับบทบาทของหน่วยงานส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองท้องถิ่นและภาคประชาชนให้เรียนรู้ร่วมกันในการให้บริการสาธารณะ ปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนภูมิภาคให้กลมกลืน รวมทั้งปรับเปลี่ยนกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น และให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส และหลังจากนั้นนับตั้งแต่ พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแล การตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น ดังนั้น การพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่น จะต้องใช้เวลาถึง 10 ปี จึงจะบรรลุผล ดังนั้นจึงอาจมีคำถามว่า พัฒนาการของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย จะสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลกและปัจจัยภายในประเทศด้านอื่นๆ หรือไม่

8) ปัญหามาตรฐานการบริการที่ไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากท้องถิ่นแต่ละแห่งมีทรัพยากรในท้องถิ่น ซึ่งเป็นฐานรายได้ไม่เท่าเทียมกัน อาจทำให้การพัฒนาท้องถิ่นและบริการประชาชนได้ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งอาจเชื่อมโยงไปถึงความเสมอภาคในการพัฒนาความเจริญเติบโตและการบริการประชาชนในภาพรวมของประเทศได้ ตัวอย่างเช่น ในจำนวน อบต. ทั่วประเทศ 6,745 แห่ง มี อบต.ที่มีรายได้ในปี 2542 มากกว่า 50 ล้าน 3 แห่ง คือ อบต. บางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี อบต.อบต.บางพลีใหม่ และ อบต.บางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ โดย อบต. บางบัวทอง มีรายได้มากที่สุด 75,563,537.02 บาท ในขณะที่ อบต.ที่มีรายได้ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) น้อยที่สุด คือ อบต. หนองแก้ว อำเภอนครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์ มีรายได้เพียง 23,087 บาท (ที่มา ศูนย์ข้อมูลกองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง 6 ตุลาคม 2543)

9) ปัญหาในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะให้อิสระแก่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ แต่จำเป็นต้องมีการกำกับดูแล เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ และเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน แต่ในปัจจุบัน ระบบการกำกับดูแลยังไม่สามารถพัฒนาให้ทันกับการขยายตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้ขยายตัวออกไปเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้น ยังได้มีการถอนข้าราชการส่วนภูมิภาคออกมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้ภารกิจหน้าที่ด้านการกำกับดูแลขาดความสมดุลกับการขยายตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมา เช่น ปัญหาการทุจริต ปัญหาประสิทธิภาพ ฯลฯ

10) ปัญหาระบบข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนเห็นว่าระบบฐานข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่สอดคล้องและประสานในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาและการจัดบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกระทบกับการวางแผนและการตัดสินใจลงทุนของผู้ประกอบการ

11) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามาร่วมการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในมาตราที่ 286 และ 287 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ที่ให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด ลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง และมีสิทธิเข้า

ชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ซึ่งนับว่าเป็นการประกันสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชนที่จะเข้ามีส่วนร่วมการเมืองในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่การประกาศใช้กฎหมายทั้งสองฉบับตั้งแต่ พ.ศ. 2542 ปรากฏว่ายังไม่มีราษฎรท้องถิ่นใดใช้สิทธิดังกล่าวเลย

แนวโน้มของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยในอนาคต

จากความเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก และความพยายามในการสร้างระบบบริหารจัดการท้องที่ดี แม้ว่าจะยังคงมีประเด็นปัญหาที่ต้องแก้ไขและพัฒนาต่อไป แต่สามารถบ่งชี้ให้เห็นแนวโน้มของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นไทยในอนาคตได้ ดังนี้

1) การกระจายอำนาจและการพัฒนาระบบบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเคลื่อนไหวที่ต่อเนื่อง ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในหมวดที่ 5 มาตรา 78 ดังนั้น การกระจายอำนาจ การกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่น และการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น จึงไม่ใช่นโยบายของรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่ง แต่เป็นนโยบายของรัฐ ซึ่งผู้บริหารประเทศจะต้องกำหนดนโยบายของรัฐบาลเพื่อสนับสนุนแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าวให้ชัดเจน และปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยมีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2543 และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2544 เป็นกรอบแนวคิดในการดำเนินการ ทั้งนี้ จะมีการทบทวนใน ทุก 5 ปี โดยคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยทั้งผู้แทนภาครัฐ ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ และผู้ทรงคุณวุฒิ

2) การพัฒนารูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จะมีรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรที่ยืดหยุ่นตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีรูปแบบและโครงสร้างหลายรูปแบบ เช่น มีฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารคล้ายกับรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลรูปแบบคณะเทศมนตรี และองค์การบริหารส่วนตำบล มีการปกครองในรูปแบบที่ฝ่ายบริหารมีความแข็งแกร่ง หรือมีอำนาจมาก (Strong Executive) คล้ายกับระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และเทศบาล รูปแบบนายกเทศมนตรี ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งสองรูปแบบนี้จะมีอยู่กระจัดกระจายตามความเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น โดยท้องถิ่นจะมีรูปแบบและโครงสร้างแบบใดนั้น ขึ้นอยู่กับสภาพความเจริญหรือระดับเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่น จำนวนประชากร และเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ว่าประสงค์ให้มีองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบใด เริ่มจากการพัฒนาสภาตำบลที่มีรายได้ต่อปี โดยไม่รวมเงินอุดหนุน 150,000 บาท ต่อปีเฉลี่ยติดต่อกันมา 3 ปี ไปเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และหลังจากนั้น หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีสภาพเศรษฐกิจดีขึ้น คือ มีรายได้พอควร ประมาณ 12 ล้านบาท และประชากรไม่น้อยกว่า 7,000 คน และประชาชนมีเจตนารมณ์โดยผ่านทางความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลก็สามารถทำได้ และจากเทศบาลตำบล หากมีประชากรไม่น้อยกว่า 10,000 คน มีรายได้พอควรและสภาเทศบาลตำบลเห็นชอบ ก็จะพัฒนาเป็นเทศบาลเมือง หลังจากนั้นเทศบาลเมืองที่มีประชากรไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีรายได้พอควรและสภาเทศบาลเมืองเห็นชอบ ก็จะพัฒนาขึ้นเป็นเทศบาลนคร รูปแบบเทศบาลทั้งเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล จะมีโครงสร้างการบริหารแตกต่างกันตามความต้องการและประชามติของ

ประชาชนในพื้นที่ กล่าวคือ เทศบาลจะมีทั้งโครงสร้างการบริหารแบบเทศมนตรี ที่นายกเทศมนตรีมาจากสมาชิกสภาเทศบาลที่สภาเทศบาลเห็นชอบ และแบบนายกเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อย่างไรก็ดี กฎหมายกำหนดว่า กรณีเทศบาลเมือง และเทศบาลนคร หากสภาเทศบาลหมดวาระหรือยุบสภา เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไป จะต้องจัดโครงสร้างเทศบาลเป็นแบบนายกเทศมนตรี ส่วนเทศบาลตำบลจะใช้โครงสร้างแบบนายกเทศมนตรี ได้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2550 และประชาชนมีประชามติเลือกโครงสร้างแบบนายกเทศมนตรี ดังนั้น จึงเป็นความยืดหยุ่นของการจัดโครงสร้างองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในอนาคตจะไม่เป็นแบบเอกรูป (mono form) แต่จะมีหลากหลายแล้วแต่สภาพพื้นที่ และเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มขึ้น ทั้งจากการขยายแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง เงินอุดหนุนและงบประมาณที่จะถ่ายโอนไปตามภารกิจที่เพิ่มขึ้น ซึ่งรายได้ดังกล่าวสามารถคาดการณ์ได้จากการกำหนดสัดส่วนที่ชัดเจนตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถวางแผนการพัฒนาและจัดบริการต่างๆ ได้อย่างเป็นระบบ นอกจากนั้น การพัฒนาและสนับสนุนทางการเงินให้องค์กรชุมชนและภูมิภาค เช่น กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (Regional Urban Development Fund-RUDF) และกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund : SIF) รวมทั้งสินเชื่อเพื่อชนบทและภูมิภาคในโครงการต่างๆ จะช่วยให้ท้องถิ่นมีแหล่งเงินเพื่อการลงทุนในการพัฒนาและจัดบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้มากขึ้น และจะช่วยลดภาระการลงทุนของภาครัฐในที่สุด

4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เป็นอิสระ ในขณะเดียวกันก็มีมาตรฐานและหลักการในการบริหารงานบุคคล ซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการซึ่งเป็นระบบไตรภาคี คือผู้แทนภาครัฐ ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ

5) หน่วยงานภาครัฐทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาคจะมีการปรับบทบาท และภารกิจให้เป็นไปตามแผนการปฏิรูประบบราชการและการบริหารงานภาครัฐ โดยจะมีบทบาทในการสนับสนุน และเสริมสร้างขีดความสามารถให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการพัฒนาภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น รวมทั้งจะมีการพัฒนาระบบและกลไกการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งจากกลไกภาครัฐ องค์กรอิสระ เครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สมาคม สมาพันธ์ ชมรม ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งขึ้น ร่วมทั้งเครือข่ายองค์กรประชาสังคมในพื้นที่ สื่อมวลชน ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการท้องถิ่นในอนาคตมีมาตรฐานเท่าเทียมกัน มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่

6) การเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่สามารถเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ และความพยายามในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน และภาคประชาสังคม จะช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาคมในกระบวนการตัดสินใจในด้านนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารจัดการ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและติดตามประเมินผล ซึ่งจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนได้โดยตรง

7) มีเครือข่ายองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็งในรูปของสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อร่วมมือกันพัฒนาประสิทธิภาพของการบริหารจัดการท้องถิ่น เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาสังคมและสนับสนุนการมี

ส่วนร่วมของภาคีต่างๆในการบริหารจัดการท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ

8) การบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยในอนาคต จะเป็นช่วงของการเรียนรู้ซึ่งกันและกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ของสังคม เพื่อแสวงหารูปแบบและแนวทางที่ดีที่สุด สอดคล้องกับสังคมไทยมากที่สุด อย่างไรก็ดี ปัญหาที่จะยังคงมีอยู่ในระยะแรก คือ

- ปัญหาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่งจัดตั้งใหม่ ทั้งในแง่ของขีดความสามารถในการบริหาร การขาดความรู้ ความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ซึ่งนำไปสู่การทุจริต ความขัดแย้ง

- ปัญหารายได้ที่ไม่เพียงพอในการพัฒนาและจัดบริการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน ทั้งนี้ เนื่องจากการทรัพยากรในพื้นที่ ซึ่งเป็นฐานรายได้ที่แตกต่างกัน และยังไม่มีระบบเงินอุดหนุนที่จะช่วยลดความแตกต่างดังกล่าวได้

- ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารจัดการภารกิจบางประเภทเช่น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจำเป็นต้องร่วมมือกันบริหารจัดการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างจังหวัด เช่น การบริหารจัดการในระบบลุ่มน้ำ ชายฝั่งทะเล การจัดการปัญหาขยะ ระบบบำบัดน้ำเสียรวม เป็นต้น การจัดบริการด้านการศึกษา การจัดบริการด้านสาธารณสุข ซึ่งจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด และจะต้องใช้เทคนิควิชาการและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

- ปัญหาการกำหนดมาตรฐานการบริการที่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นต่างๆ

- ปัญหาความเข้าใจและทัศนคติที่จะยอมรับการเปลี่ยนแปลงการปรับบทบาทของภาครัฐทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งความเข้าใจอย่างถูกต้องของส่วนท้องถิ่นว่าตนเองนั้นมีบทบาท หน้าที่ อย่างไร มีความเป็นอิสระแต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากองค์กร กลไกต่างๆในสังคม ปัญหาด้านจริยธรรมและคุณธรรมของสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น ฯลฯ

- ปัญหาความร่วมมือของภาคเอกชนและประชาชนในท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าบริการต่างๆ เพิ่มเติมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเพิ่มรายได้ของท้องถิ่น

- ปัญหารูปแบบและกลไกที่จะเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ เช่น การจัดการปัญหาขยะ ระบบบำบัดนำเสีย การจัดการศึกษา การจัดบริการสาธารสุข สาธารณูปโภค สาธารณูปการขนาดใหญ่ เป็นต้น

ปัญหาต่างๆ ดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยการศึกษาบทเรียนจากประเทศต่างๆ รวมทั้งการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม เพื่อกำหนดเป็นนโยบายในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยต่อไป

ข้อเสนอแนะ

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอตัวแบบที่เหมาะสมของระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีของไทย ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอประเด็นที่ควรศึกษาเพิ่มเติม ดังนี้

ข้อเสนอตัวแบบที่เหมาะสมของระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี

ตัวแบบที่เหมาะสมของการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) ประกอบด้วยเครือข่าย (Network) ความร่วมมือของภาครัฐในระดับต่างๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชนและประชาสังคม ที่มีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

1) มีการจัดระบบบริหารจัดการตามหลักการบริหารจัดการที่ดี หรือ หลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักของความมีส่วนร่วม หลักของความรับผิดชอบและหลักของความคุ้มค่า เพื่อเป็นกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน โดยแต่ละภาคส่วนควรมีคุณลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

- ภาครัฐ มีการปรับบทบาทหน้าที่ โครงสร้าง และกระบวนการทำงานของหน่วยงานและกลไกการบริหารให้เป็นกลไกการบริหารทรัพยากรของสังคมที่มีความโปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสมรรถนะสูงในการนำบริการของรัฐที่มีประสิทธิภาพไปสู่ประชาชน มีค่านิยม ทัศนคติและวิธีการทำงานที่ถือเอาประโยชน์ของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายในการทำงาน และสามารถทำงานร่วมกับประชาชนได้อย่างราบรื่น

- ภาคธุรกิจเอกชน มีกติกาการทำงานที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์ และเป็นธรรมกับลูกค้า มีความรับผิดชอบต่อสังคม มีระบบการตรวจสอบที่มีคุณภาพ มีมาตรฐานการให้บริการ สามารถร่วมทำงานกับภาครัฐและประชาชนอย่างราบรื่น

- ภาคประชาชน ทั้งระดับปัจเจกชนและระดับกลุ่มประชาคม ตระหนักถึงสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการของการบริหารจัดการที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล

2) ความสัมพันธ์ของเครือข่ายต่างๆในท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ (Public Services) ที่มีความหมายครอบคลุมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ (Non-State Actors) เช่นภาคเอกชน ภาคประชาสังคม โดยแต่ละภาคส่วนจะมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กันอย่างต่อเนื่อง มีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependence) เพราะแต่ละภาคในท้องถิ่นมีความต้องการที่จะแลกเปลี่ยนทรัพยากรและเป้าหมายกันอยู่ตลอดเวลา โดยมีรากฐานจากการเชื่อใจกัน (Trust) และการใช้กฎเกณฑ์ที่มีอยู่ร่วมกันเพื่อการต่อรองและตกลงกัน และความสัมพันธ์ดังกล่าวมีความเป็นอิสระจากรัฐในระดับหนึ่ง เนื่องจากเครือข่ายดังกล่าวไม่ใช่สิ่งที่รัฐสร้างขึ้น แต่เป็นการก่อตัวขึ้นมาเองโดยอิสระ และสัมพันธ์กันในแนวราบ เหตุที่รัฐไม่มีอำนาจเหนือเครือข่าย จึงทำให้รัฐไม่สามารถชี้ทิศทางของเครือข่ายได้ทั้งหมด (imperfectly) แต่จะใช้วิธีทางอ้อมในการกระตุ้นและส่งเสริม เช่น ปรึกษาหาข้อตกลง การสนับสนุนงบประมาณให้ทำหน้าที่เสริม เป็นต้น

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ศักยภาพและขีดความสามารถ บุคลากร มาตรฐานทางจริยธรรมและศีลธรรม ที่สอดคล้องและเหมาะสมกับการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นตามหลักบริหารจัดการที่ดี ได้แก่ หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักของความมีส่วนร่วม หลักของความรับผิดชอบและหลักของความคุ้มค่า การ

กระจายอำนาจและการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่ระบบการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งควรมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

3.1) มีการจัดแบ่งภารกิจที่ชัดเจนระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยทั้งสามส่วนจะต้องมีความสัมพันธ์ที่เหมาะสม สนับสนุนซึ่งกันและกัน

3.2) ท้องถิ่นควรมีฐานภาษีที่พอเพียง หรือมีเงินโอนที่พอเพียง หรือสามารถใช้ประโยชน์จากระบบภาษีที่มีอยู่ เพื่อเป็นการรับประกันขีดความสามารถด้านการเงินของท้องถิ่น และขณะเดียวกัน ระบบเงินโอนหรือเงินอุดหนุนควรช่วยแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นหรือระหว่างภาคต่างๆ

3.3) ระบบการเงิน การบริหารของท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ (Autonomous) โดยมีการกำหนดแหล่งรายได้ หรือเงินโอน/เงินอุดหนุนที่แน่นอนและคาดการณ์ได้ ท้องถิ่นมีอำนาจเต็มในการใช้รายได้ของท้องถิ่น และท้องถิ่นมีการบริหารงานที่ยืดหยุ่น

3.4) ท้องถิ่นมีระบบการรับประกันความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) ในรูปของการกำหนดความโปร่งใสและมาตรฐานด้านศีลธรรม รวมทั้งความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และผู้ใช้บริการ

3.5) ท้องถิ่นควรมีการกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาและบริการที่มีผลต่อคนจนและผู้ด้อยโอกาส

3.6) ท้องถิ่นมีการพัฒนาขีดความสามารถในเชิงสถาบัน โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงาน การพัฒนาทักษะและความชำนาญการ การสร้างแรงจูงใจแก่บุคลากร การต่อต้านการคอรัปชั่น และการใช้เทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่

3.7) ท้องถิ่นสามารถผสมผสานการมีส่วนร่วมของผู้ใช้บริการในกระบวนการวางแผน กลไกการกำหนดราคา และการจัดบริการ

3.8) ท้องถิ่นมีการกำหนดมาตรฐานการบริการที่มีประสิทธิภาพและยุติธรรม เช่น กรณีของประเทศญี่ปุ่น มีความชัดเจนในหลักการให้บริการว่า คุณภาพและระดับการให้บริการของท้องถิ่นทุกแห่งต้องเหมือนกันทั่วทั้งประเทศ

3.9) ท้องถิ่นสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันในการจัดบริการโดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการประมูล การบริหารสัญญาอย่างมีประสิทธิภาพ

3.10) ท้องถิ่นมีการพัฒนากระบวนการจัดทำงบประมาณ ระบบบัญชี การตรวจสอบ การประเมินก่อนดำเนินโครงการ การติดตามและประเมินผล การเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ และเครื่องมือในกระบวนการสรรหาและพัฒนาบุคลากร

3.11) ท้องถิ่นมีกลไกและระบบการตรวจสอบโดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน สื่อมวลชน ประชาชน เครือข่ายประชาชนในท้องที่ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุล (Check & Balance)

4) มีการก่อตัวและสร้างเครือข่ายภายในท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยภาคีต่างๆ ได้แก่ ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งรวมทั้งชุมชนทั้งเดิม ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา เพื่อเป็นภาคีในการพัฒนาท้องถิ่น โดยการสนับสนุนของภาครัฐ เช่น การให้คำปรึกษา สนับสนุนเทคนิควิชาการ เทคโนโลยี งบประมาณ สำหรับการทำหน้าที่แทนภาครัฐ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การพัฒนาไปสู่ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี และแก้ไขประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการกระจายอำนาจในปัจจุบัน ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

1) การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีจะต้องอาศัยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รักษาผลประโยชน์และรับผิดชอบต่อท้องถิ่นตามความต้องการหรือความประสงค์ของประชาชน การที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและรับผิดชอบต่อประชาชนได้นั้น ระบบอื่นๆ ก็ต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะด้วย เช่น การเมืองก็ต้องสร้างความรับผิดชอบต่อสาธารณะในทางการเมือง (Political Accountability) ระบบราชการก็ต้องสร้างความรับผิดชอบต่อสาธารณะในทางการบริหารราชการ (Bureaucratic Accountability) จนถึงธุรกิจเอกชนก็ต้องสร้างความรับผิดชอบต่อสาธารณะในทางธุรกิจ (Business Accountability) สอดคล้องกันเป็นระบบเดียวกัน ภายใต้บริบทของการกระจายอำนาจและการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน รัฐบาลจึงจำเป็นต้องใช้กลไกของรัฐในการสนับสนุนด้านต่างๆ เช่น การให้ความรู้ความเข้าใจ การกำหนดนโยบายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติ เช่น การพัฒนาราชการส่วนภูมิภาคเพื่อรองรับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

2) ควรกำหนดนโยบายเร่งด่วนในการพัฒนาบุคลากรขององค์กรท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่น ในระยะสั้นควรสร้างระบบการกำกับดูแล โดยกำหนดให้บุคลากรของจังหวัดและอำเภอ เช่น ปลัดจังหวัด ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น เสมียนตราจังหวัด ป้องกันจังหวัด และจ่าจังหวัด ในระดับอำเภอได้แก่ ปลัดอำเภอ ทำหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะต้องได้รับการพัฒนาศักยภาพให้สอดคล้องกับภารกิจดังกล่าวเช่นเดียวกัน เช่น สามารถเป็นที่ปรึกษาและให้คำเสนอแนะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยควรจัดให้มีการนิเทศอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการสนับสนุนงบประมาณ สวัสดิการให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ในส่วนของภาคประชาชน ควรสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นเจ้าของบ้านที่แท้จริง รวมทั้งสื่อมวลชนแขนงต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ กำกับดูแลด้วย ในระยะยาวก็ควรพัฒนาแผนถ่ายโอนบทบาทและภารกิจในการบริหารจัดการท้องถิ่นให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น

3) การสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) เช่น ข้าราชการส่วนกลาง ภูมิภาค ภาคธุรกิจเอกชน ในฐานะผู้ประกอบการและผู้รับบริการสาธารณะ ประชาชนในท้องถิ่นในฐานะผู้เสียภาษีและรับประโยชน์จากบริการพื้นฐาน ฯลฯ เพื่อให้ทราบถึงทิศทาง แนวโน้ม ในการกระจายอำนาจและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นซึ่งอาจจะมีผลกระทบกับตนเองในด้านต่างๆ ซึ่งจะทำให้เกิดความร่วมมือ และประสานประโยชน์ในกระบวนการกระจายอำนาจ เช่น ความร่วมมือในการเสียภาษีเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ในกระบวนการวางแผนพัฒนา หรือการกำกับดูแล หรือร่วมเป็นหุ้นส่วน เป็นต้น

4) ควรเร่งแก้ไขความขัดแย้งของกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยการเร่งรัดให้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[7] เพื่อจะทำให้ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย มีทิศที่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐในภาพรวม ทั้งในด้านการปรับบทบาท และการจัดแบ่งภารกิจของราชการส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน รวมทั้งแนวทางในการให้ภาคเอกชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ในขณะที่ภาคประชาชนจะได้รับการพัฒนาให้มีศักยภาพและขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมทางการเมืองและกระบวนการพัฒนาภายใต้นโยบายพัฒนาสังคมและเสริมสร้างความเข็มแข็งชุมชน

5) ควรสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมมือกันในการจัดบริการสาธารณะ เช่น การจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ขยะมูลฝอยและน้ำเสีย การจัดการศึกษา โครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค สาธารณูปการขนาดใหญ่ ทั้งในรูปของการดำเนินการด้วยตน โดยร่วมมือกับท้องถิ่นอื่นในรูปของบริษัทหรือสหการโดยคำนึงถึงลักษณะเฉพาะแต่ละพื้นที่ หรือการให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการ เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะเกิดประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลดความขัดแย้งระหว่างพื้นที่ และได้รับการยอมรับซึ่งกันและกัน เช่น การกำหนดแผนกลยุทธ์ (Strategic Plan) ในการพัฒนาชุมชนตามหลักกรอบการพัฒนาเมือง (Urban Development Framework) โดยมีการกำหนดพื้นที่ที่ครอบคลุมพื้นที่ขององค์การปกครองท้องที่หลายแห่ง

6) การเตรียมความพร้อมและพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งโดยภาครัฐ เช่น การสนับสนุนด้านเทคนิควิชาการ เทคโนโลยี งบประมาณจากแหล่งต่างๆ ทั้งงบประมาณแผ่นดิน ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ฯลฯ ควรสนับสนุนให้องค์การปครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาเครือข่ายระหว่างองค์กรปครองส่วนท้องถิ่น และประชาคมอื่นๆ ทั้งภายในท้องถิ่น ภายในประเทศ และระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดเครือข่ายที่จะช่วยสนับสนุนซึ่งกันและกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องพัฒนาศักยภาพทางการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีวิสัยทัศน์ในการบริหาร

7) ควรส่งเสริมและจูงใจให้นำหลักการบริหารบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งประกอบด้วยหลักการ 6 ประการดังกล่าวแล้วมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบอย่างแพร่หลาย ซึ่งในเรื่องนี้ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการไปบ้างแล้ว เช่น การจัดทำโครงการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบ เป็นต้น

8) การพัฒนารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความยืดหยุ่น และเหมาะสมต่อความเป็นลักษณะเฉพาะของพื้นที่ไป เช่น กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศ เมืองพัทยาเป็นแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น โดยอาจเป็นการจัดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตามลักษณะเฉพาะของพื้นที่ เช่น เป็นพื้นที่เขตการลงทุน พื้นที่ท่าเรือส่งออก พื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ ท้องถิ่นต่างๆ เหล่านี้จะมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติจัดเก็บรายได้หรือค่าธรรมเนียมแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ รวมทั้งได้รับเงินอุดหนุนที่พิเศษแตกต่างกัน ตัวอย่างได้แก่ การจัดตั้งเมืองเกาะสมุยเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

[7] ยังอยู่ในขั้นตอนการเสนอร่างโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

9) ควรพัฒนาระบบการให้บริการสาธารณะ (public service) ให้มีมาตรฐานเท่าเทียมกัน โดยอาจนำระบบมาตรฐานสากล หรือมาตรฐานกลางของประเทศมาใช้ในการกำหนดมาตรฐานการจัดบริการของท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับบริการสาธารณะที่ได้มาตรฐาน มีคุณภาพชีวิตที่ดี และสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม นอกจากนี้ ควรสนับสนุนภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาคมให้เข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้น โดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะมาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน

10) ควรติดตามประเมินผลแผนงาน โครงการที่ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่น รวมทั้งโครงการนำร่องที่ได้ดำเนินการไปแล้ว เช่น การวางผังเมือง การจัดการท่องเที่ยว การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โครงการนำร่องการกระจายอำนาจด้านการจัดบริการสาธารณสุข เป็นต้น หรือการแก้ไขปัญหาเชิงสถาบันที่ได้ดำเนินการไปแล้ว เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด โดยให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เพื่อเป็นองค์กรในการประสานการสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำบทเรียนที่ได้รับมาเรียนรู้ แก้ปัญหา ทบทวนและพัฒนานโยบายต่อไป

11) ควรสร้างเครือข่ายการวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ และการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่นระหว่างมหาวิทยาลัยให้มากขึ้น และนำไปสู่การศึกษาที่ครอบคลุมทั้งประเทศ เพื่อสร้างเครือข่ายผู้สนใจการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น และทำให้เกิดความเชื่อมโยงของเครือข่ายของกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างท้องถิ่น สถาบันการศึกษา และสังคม นอกจากนั้น ยังจะทำให้ง่ายต่อการสนับสนุนงบประมาณการวิจัย

12) การให้การศึกษากับประชาชนในท้องถิ่นและสาธารณะชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นโดยใช้สื่อต่างๆเพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นในฐานะเจ้าของบ้าน ซึ่งจะเป็นก้าวย่างที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศ

ข้อเสนอด้านการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม

ถึงแม้งานวิชาการส่วนใหญ่จะเห็นด้วยกับทิศทางการพัฒนาของการบริหารจัดการท้องถิ่นที่จะไปสู่การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี ที่จะต้องมีเครือข่ายความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างองค์การบริหารท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และประชาสังคม แต่องค์ความรู้เกี่ยวกับการสร้างเครือข่ายและบทบาทเครือข่ายในสังคมยังไม่มีมากพอ จะต้องมีการศึกษาวิจัยเพิ่มมากขึ้น

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มีประเด็นการศึกษาที่สำคัญสมควรทำวิจัยต่อไป คือ

1. ด้านโครงสร้างและความสัมพันธ์ของการบริหารจัดการ (Governance)

ในประเด็นที่ได้มีการเสนอแนะ ได้แก่

1.1) การจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างรัฐบาล ส่วนกลาง ภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2) การควบคุมและกำกับดูแลที่เหมาะสมของรัฐบาลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3) ทิศทางการพัฒนาปรับปรุงระบบการบริหารราชการของส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

1.4) ขอบเขตการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจ

2. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการพัฒนากลไกภายในของท้องถิ่น

ในประเด็นที่ได้มีการเสนอแนะ ได้แก่

2.1) การพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่

2.2) ตัวแบบที่เหมาะสมในการพัฒนาหรือจัดการหรือจัดบริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษหรือต้องใช้ความชำนาญพิเศษ เช่น การจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำตามระบบนิเวศ การจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตเมือง การจัดการศึกษา การจัดบริการสาธารณสุข เป็นต้น

2.3) แนวทางการพัฒนารายได้ของท้องถิ่นที่เหมาะสม

2.4) การสร้างระบบการเงินการคลังของท้องถิ่นให้มีความเป็นอิสระ

2.5) การสร้างระบบรับประกันความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.6) บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาและการบริการสาธารณะให้กับคนจนและผู้ด้อยโอกาส

2.7) การพัฒนาจริยธรรม และคุณธรรมของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างกลไกในการแก้ไขปัญหาทุจริต คอรัปชั่นในท้องถิ่น

2.8) การพัฒนากระบวนการจัดทำงบประมาณ ระบบบัญชี การตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.9) การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.10) รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการให้บริการสาธารณะ

2.11) การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีที่ประเทศไทยควรนำมาใช้

2.12) ประสิทธิภาพของเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรี (การเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรง)

2.13) รูปแบบระบอบประชาธิปไตยที่สอดคล้องกับบริบทของประเทศซึ่งอาจเป็นแบบตัวแทน (Representative Democracy) หรือเป็นแบบทางตรง (Direct Democracy)

2.14) แนวทางการส่งเสริมธรรมาภิบาล ในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

2.15) ขอบเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะ

3. การสนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคมในระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น

สำหรับการศึกษาวิจัยบทบาทของเครือข่ายของภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาสังคมที่มีต่อการบริการสาธารณะในท้องถิ่น ยังจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้เห็นภาพรวมของการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี ที่มีการเกาะเกี่ยวของเครือข่ายอย่างเหมาะสม โดยเฉพาะในประเด็น

3.1) การก่อตัวและขยายบทบาทของเครือข่ายภาคธุรกิจเอกชนหรือประชาสังคม ในการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่น

3.2) บทบาทและปฏิสัมพันธ์ของภาคธุรกิจเอกชน หรือประชาสังคมในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ที่ดีให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น

3.3) ความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายของภาคธุรกิจเอกชน หรือประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่น

3.4) ผลกระทบซึ่งกันและกันของทั้งภาครัฐ คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคสังคม เช่น การเกิดขึ้นและความมีอยู่ของประชาสังคมในท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้คุณภาพงาน (Public Performance) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีขึ้น หรือไม่ อย่างไร

3.5) บทบาทและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมประชาคมในพื้นที่ เช่น ต้องจัดสรรงบประมาณให้หรือไม่ จะเปิดช่องทางหรือโอกาสให้ประชาคมเข้าตรวจสอบได้อย่างไร

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรมการปกครอง. 2539. 64 ปี กรมการปกครองกับการพัฒนาประชาธิปไตย (พ.ศ. 2475 - 2539) เอกสารสิ่งพิมพ์ลำดับที่ 13/2539 กองวิชาการ กรมการปกครอง

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. 2543. รวมกฎหมายกาปกครองส่วนท้องถิ่น, โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น,กรุงเทพ ฯ

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. 2538. กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, กรุงเทพ.ฯ

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. 2542. โครงการศึกษาเพื่อหารูปแบบการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนในกิจการสาธารณะของเทศบาล, นิตยสารเทศาภิบาล ฉบับ ปีที่....

กรมการปกครอง มหาวิทยาลัยมหิดล กรมการศึกษานอกโรงเรียน และสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา 2540, เอกสารประกอบโครงการนำร่องเพื่อศึกษาบทเรียนกระบวนการวางระบบประชาคมอำเภอ

กระทรวงมหาดไทย, เอกสารสรุปผลการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทย ระยะ 6 เดือน (เมษายน - กันยายน 2543)

กระทรวงมหาดไทย. 2543. เอกสารผลงานมหาดไทย ปี 2543 ระยะ 3 เดือน (ตุลาคม 2542 - มีนาคม 2543)

กองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. 2543. โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด รายงานฉบับสมบูรณ์ (เล่ม 1) มิถุนายน 2543

กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง, องค์การบริหารส่วนตำบลกับการมีส่วนร่วมในการดูแลความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง, นิตยสารเทศาภิบาล ปีที่ 94 กุมภาพันธ์ 2542

กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง. 2542. บทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับการทำงานร่วมกับ อบต.นิตยสารเทศาภิบาล ปีที่ 94 เดือนสิงหาคม 2542 หน้า 33 - 35

กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับองค์การบริหารส่วนตำบล (รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542) โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน, กรุงเทพ 2542

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์. 2542.ก้าวหนึ่งของธรรมาภิบาล ควรส่งเสริมศักยภาพชุมชน, นิตยสารเทศาภิบาล ปีที่ 94 เมษายน 2542

โครงการจัดการพัฒนาเมือง GTZ และกระทรวงมหาดไทย. 2543. โครงการฝึกอบรมเพื่อความยั่งยืนเชิงสถาบัน : บทเรียนจากประเทศฟิลิปปินส์

จตุมงคล โสณกุล (มรว.) รายได้ท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตยพื้นฐาน, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ประจำปีการศึกษาพุทธศักราช 2531 - 2532

จรัส สุวรรณมาลา. 2537. รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการประกอบการพาณิชย์ของราชการส่วนท้องถิ่น เสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย เอกสารการวิจัย สดร.สป.ที่ 09/2537

_____. 2538 ปฏิรูประบบการคลังไทย: กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น กรุงเทพ ฯ: บริษัทเคล็ดไทย.

_____. 2539. ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและการยุบรวมคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย,เอกสารโรเนียว

_____. 2541. รายงานการศึกษาเรื่อง ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย.

_____. 2542. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานการศึกษาเรื่อง การปรับปรุงสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เสนอต่อสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

_____. 2543. กรอบความคิดในการร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

_____. 2543. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, แนวทางการจัดแบ่งภารกิจระหว่างหน่วยรัฐบาลระดับชาติ ภูมิภาค และองค์กรปกครองท้องถิ่น เอกสารวิจาการ ลำดับที่ 11/2542 สำนักพิมพ์เสมาธรรม กรุงเทพ ฯ กันยายน 2543

_____. 2543. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ข้อเสนอโครงการวิจัยเรื่อง การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น ปี 2542 - 2543 เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จินต์ วิภาตะกลัศ. 2543. การมอบอำนาจและการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่ท้องถิ่น, นิตยสารเทศาภิบาล ปีที่ 95 มกราคม 2543 หน้า 55 - 58

เจริญสุข ศิลาพันธ์. 2541 สหการ: รูปแบบหนึ่งสำหรับการแก้ปัญหาการบริหารกิจการร่วมกันระหว่างท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ, นิตยสารเทศาภิบาล ปีที่ 93 สิงหาคม 2541 หน้า 28 - 31

ชยาวุธ จันทร. 2543. ปีแห่งการพลิกโฉมเทศบาลไทย, จดหมายข่าวส่งเสริมบริหารการจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ฉบับที่ 4 ประจำเดือนพฤษภาคม - มิถุนายน 2543 หน้า 4 - 5

ชัยวัฒน์ ศิริพันธ์ และคณะ. 2540. รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง การสร้างสรรประชาคมเมือง เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ชัยอนันต์ สมุทรวานิช. 2538. สู่ศตวรรษที่ 21: การปรับเปลี่ยนที่จำเป็นของเอกรัฐในพหุสังคม ใน 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการวิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง หน้า 124 - 186, บริษัทสุขุมและบุตร จำกัด, กรุงเทพ ฯ

_____. 2541 ประชารัฐกับการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพ ฯ.บริษัท พีเพรส จำกัด

ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2539. วิสัยทัศน์การเมือง การปกครอง และกฎหมาย หน้า 76 - 93 สำนักพิมพ์นิติธรรม กรุงเทพฯ

ชาญวิทย์ ไกรฤกษ์. 2543. สรรหามาเล่า, จดหมายข่าวส่งเสริมบริหารการจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ฉบับที่ 4 ประจำเดือนพฤษภาคม - มิถุนายน 2543 หน้า 4 - 5

ชุลีพร เดชขำ. 2543. การปกครองท้องถิ่น ประเทศฟิลิปปินส์ นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ 40 ฉบับที่ 4 เมษายน 2543 หน้า 25 - 33

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2538.การปกครองท้องถิ่นไทย โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น: กรุงเทพ

เชาวนะ ไตรมาศ. 2543. บทบาทใหม่ของราชการไทย: ในบริบทของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 2543 หน้า 75 - 79

ดำรงค์ วัฒนา และคณะ. 2540. รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง การประเมินผลการฝึกอบรมเพิ่มพูนประสิทธิภาพองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เสนอต่อกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

_____. 2543. “การบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) : ศึกษาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในระยะการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล” การจัดการปกครอง (Governance). ม.ร.ว.พฤทธิสาณ ชุมพล บรรณาธิการ กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ.

เดโช สวนานนท์ 2541 คำอธิบายศัพท์ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, กรุงเทพฯ: หจก. วีทีซี คอมมิวนิเคชั่น จำกัด.

ทศพร ศิริสัมพันธ์, การบริหารจัดการภาครัฐในยุคโลกาภิวัฒน์ระบบตลาด การจัดการสมัยใหม่ และการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนนิยม ในเอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการเนื่องในวาระครบ 50 ปี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 19 สิงหาคม 2541 หน้า 3-1- 3-10

ทิพาวดี เมฆสวรรค์. 2543. ก.ต. จะต้องสร้างกลไกเช่นเดียวกับกฎหมายข้าราชการพลเรือน วารสารฐานท้องถิ่น ปีที่ 1 ฉบับที่ 5 สิงหาคม 2543 หน้า 6 - 10

ธเนศวร์ เจริญเมือง. 2542. 100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ

ธนูชัย หุ่นนิวัฒน์. 2536. อำนาจในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประจำปีการศึกษา 2536

เพ็ญศรี เพ็ญสาดแสง. 2534. อำนาจในการกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่น : ศึกษากรณีองค์การเทศบาล, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประจำปีการศึกษา 2534

โภคิน พลดุลและคณะ. 2539.รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องแนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นฤมล ทับจุมพล 2543. “แนวความคิดและวาทกรรมว่าด้วย “ธรรมรัฐแห่งชาติ” การจัดการปกครอง (Governance). ม.ร.ว.พฤทธิสาณ ชุมพล บรรณาธิการ กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ.

นิกร เภรีกุล. 2543. หลักแห่งการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Principles of Local Self - Government, เทศาภิบาล ปีที่ 95 กุมภาพันธ์ 2543 หน้า 20 - 25

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2542. รัฐธรรมนูญน่ารู้ วารสาร บทความ หนังสือพิมพ์

ปธาน สุวรรณมงคล. 2542. การบริหารจัดการที่ดีกับปัญหาคอร์รัปชั่น, นิตยสารเทศาภิบาล ปีที่ 94 ตุลาคม 2542 หน้า 14 - 19

ปธาน สุวรรณมงคล. 2543. Fours Interview, จดหมายข่าวส่งเสริมบริหารการจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ฉบับที่ 4 ประจำเดือนพฤษภาคม - มิถุนายน 2543 หน้า 4 - 5

ประณต นันทิยะกุล และคณะ, แนวทางการปฏิรูปองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น: รัฐศาสตร์ 50 ปี หน้า 183 - 193

ประมวล รุจนเสรี. 2542. การประชุมชี้แจงกำหนดที่ครบวาระ: ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหาร อบต., นิตยสารเทศาภิบาล ปีที่ 94 พฤษภาคม 2542

ประสิทธิ์ ดำรงชัย. 2543. ทิศทางประเทศไทยในการสร้างธรรมาภิบาลและแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชั่น, เอกสารประกอบกาปรระชุมวิชาการเรื่อง ความสำเร็จและบทเรียนของประเทศต่างๆ ในการสร้างธรรมาภิบาล (Local Governance)และการป้องปรามทุจริตคอร์รัปชั่น วันพฤหัสบดีที่ 17 กุมภาพันธ์ 2543

ประเสริฐ จิติวัฒนพงศ์. 2532. การปกครองท้องถิ่นและการเลือกตั้งท้องถิ่นในญี่ปุ่น. วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 29 (เมษายน - มิถุนายน)

ปริญญา จรูญโรจน์. 2542. ประชาคมจังหวัด: ทางเลือกใหม่ของการพัฒนาท้องถิ่น, นิตยสารเทศาภิบาล ปีที่ 94 มกราคม 2542 หน้า 30 - 31

พลประสิทธิ์ ฤทธิ์รักษา. 2541.ข้อคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของการจัดเก็บภาษีสรรพากรกับภาษีท้องถิ่น,นิตยสารเทศาภิบาล ปีที่ 93 กรกฎาคม 2541 หน้า 43 - 45

พิทยา ว่องกุสล. บรรณาธิการ. 2541. ธรรมรัฐ: จุดเปลี่ยนประเทศไทย. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง.

พินิจ บุญเลิศ. 2542. บทบาทภูมิภาคภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่ นิตยสารเทศาภิบาล ปีที่ 94 เมษายน 2542

พิษณุ เสงี่ยมพงษ์. 2541. ประชาสังคมท่ามกลางภาครัฐและภาคเอกชน: การปฏิสัมพันธ์และบทบาทในกระบวนการนโยบายสาธารณะไทย ในเอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการเนื่องในวาระครบ 50 ปี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 17 สิงหาคม 2541 หน้า 5-1 - 5-21

ไพบูล วัฒนศิริพรรณ, อบต. ในแนวทางประชาคมตำบล, นิตยสารเทศาภิบาล ปีที่

ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม. 2541. แผนแม่บทเพื่อการฟื้นฟูชาติ อ้างในเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง: ทางรอดของชนบทไทย, เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2541

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สถาบันดำรงราชานุภาพ. 2543. รายงานการศึกษาเรื่องแนวทางการบริหารและจัดการการท่องเที่ยวในพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และสภาตำบล เสนอต่อการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2542. รายงานการวิจัยเรื่อง การประเมินผลประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินอุดหนุนองค์การบริหารส่วนตำบล เสนอต่อกองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครองภาพ กระทรวงมหาดไทย (เอกสารสิ่งพิมพ์ ลำดับที่ 17/2542 กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง)

วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์. 2540.รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง การประเมินกระบวนการบริหารจัดการในโครงการพัฒนาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

วิรัช วิรัชนีภาวรรณ และสถาบันดำรงราชานุภาพ. 2539. รายงานการวิจัยเรื่องการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในอนาคต : กรณีจังหวัดนนทบุรี นครราชสีมา และระนอง เสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย

ศุภชัย ยาวะประภาษ และคณะ. 2540. รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องการปฏิรูปการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย เสนอต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย, รายงานการวิจัยเรื่อง การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชน หน้า 17 - 18 เอกสารวิชาการ สดร. 6/2541

_____. 2537. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง เกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น

_____. 2539. รายงานการวิจัยเรื่อง ปัญหาการบริหารงานขององค์การส่วนตำบล, เอกสารวิชาการ สดร. 11/2539

_____. 2541.การถ่ายโอนภารกิจของกรมโยธาธิการให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล เสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย

_____. 2543.รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

_____. 2543. ข้อเสนอโครงการศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารงานของเทศบาลตำบลที่ยกฐานะจากสุขาภิบาล

_____. 2543.รายงานการวิจัยเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานในระดับตำบล เอกสารวิชาการ สดร. ลำดับที่ 13/2542 สำนักพิมพ์เสนาธรรม กรุงเทพ ฯ

สถาบันเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาชนบท, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2540.รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของสตรีในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เสนอต่อกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

_____. 2541. การมีส่วนร่วมของสตรีในองค์การบริหารส่วนตำบล ในนิตยสารเทศาภิบาล ปีที่ 93 ธันวาคม 2541 หน้า 40 - 43

สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียและสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย. 2543. ร่างรายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล เสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย

สถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2543. ร่างรายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ธรรมรัฐและประชาสังคม : ภารกิจบทบาทใหม่ของกระทรวงมหาดไทย เสนอต่อกระทรวงมหาดไทย เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นทางเทคนิค

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2537. รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีและการจัดหารายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย

สมศักดิ์ ศรีวรรธนะ 2538. ทิศทางการพัฒนาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น, นิตยสารเทศาภิบาล ปีที่ 90 กรกฎาคม 2538

สรวิชญ์ เปรมชื่น 2542 “เศรษฐศาสตร์การพัฒนาประเทศตามแนวพระราชดำริ: เศรษฐกิจพอเพียงและทฤษฎีใหม่” <u>เอกสารวิจัยตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</u> กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สังศิต พิริยะรังสรรค์, ผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ). 2537.การกระจายอำนาจอย่างไรสร้างประชาธิปไตย กรุงเทพ ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สันติภาพ จินดาแสง. 2543. การกระจายอำนาจการคลังท้องถิ่นภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เอกสารประกอบการประชุม

สาโรช คัชมาตย์. 2543. การเปลี่ยนแปลงการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับปี ค.ศ.2000: มิติใหม่แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นิตยสารเทศาภิบาล ปีที่ 95 มีนาคม 2543 หน้า 20 - 25

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อ นำไปสู่ธรรมาภิบาล กรอบวิสัยทัศน์และทิศทางแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 9 ตามมติ คณะรัฐมนตรี วันที่ 1 สิงหาคม 25843, หน้า 40 - 43

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ผลการสัมมนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในระยะครึ่งแผนพัฒนา ฉบับที่ 8, เอกสารประกอบการสัมมนาระดมความคิดเห็นระดับชาติ กรอบวิสัยทัศน์และทิศทางแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 9 วันพุธที่ 10 พฤษภาคม 2543

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2543. ข้อมูลและเครื่องชี้วัดการพัฒนาของประเทศไทย 2533 - 2542, เอกสารประกอบการสัมมนาระดมความคิดเห็นระดับชาติ กรอบวิสัยทัศน์และทิศทางแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 9 วันพุธที่ 10 พฤษภาคม 2543

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ปีที่ 1 (วันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 - วันที่ 20 พฤศจิกายน 2541)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ปีที่ 2 (วันที่ 20 พฤศจิกายน 2541 - วันที่ 20 พฤศจิกายน 2542)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ปีที่ 3 (วันที่ 20 พฤศจิกายน 2541 - วันที่ 9พฤศจิกายน 2543)

สุเมธ วรรณพฤษณ์. 2543. สันติบาตเทศบาล พิสูจน์พบว่าท้องถิ่นหรือเครื่องมือการเมือง, น.ส.พ. มติชนรายวัน วันอังคารที่ 25 กรกฎาคม 2543 หน้า 11

สุวัฒน์ โชคสุวัฒนสกุล. 2543. จุดเปราะบางของการปกครองกับท้องถิ่น: มุมมองจากภูมิภาค นิตยสารเทศาภิบาล ปีที่ 95 มีนาคม 2543 หน้า 26 - 31

สุรชัย ขันอาสา. 2543. ปัญหาและแนวทางการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบล, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล นักศึกษา นปส.ประจำปี พ.ศ. 2542 - 2543

_____. 2539. รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องบทบาทและความสัมพันธ์ของส่วนราชการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย

สุริยะ วิริยะสวัสดิ์. 2530. พฤติกรรมการให้บริการของเจ้าหน้าที่องค์กรราชการกับปัจจัยสภาพแวดล้อมในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ : วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ประจำปีการศึกษา 2530

_____. 2543. การบริหารจัดการท้องถิ่นและคุณภาพการปกิบัติงานสาธารณะศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาล :ข้อเสนอวิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ประจำปี 2543

อนุชา โมกขะเวส. 2542.ทิศทางภาครัฐในการเสริมสร้างความเข้มแข็งประชาคม, นิตยสารเทศาภิบาล ปีที่ 94 กุมภาพันธ์ 2542 หน้า 16 - 18

อนุชาติ พวงสำลี และ กฤตยา อาชวนิจกุล (บรรณาธิการ). 2542. ขบวนการประชาสังคมไทย:ความเคลื่อนไหวภาคพลเมือง. กรุงเทพฯ: อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด

อเนก เหล่าธรรมทัศน์. 2540. อนุทินการเดินทางของความคิด: จาก “รัฐ” สู่ “อารยสังคม” และ“พลเมือง”. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

อมรา พงศาพิชญ์, ธรรมรัฐและธรรมราษฎร์กับองค์กรประชาคม, ในเอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการเนื่องในวาระครบ 50 ปี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 19 สิงหาคม 2541 หน้า 1-1 - 1-12

อมรา พงศาพิชญ์. 2543. ข้อคิดเห็นบางประการเรื่ององค์กรประชาสังคมและความร่วมมือของกลุ่มอาเซียนทางด้านสังคม วัฒนธรรม คุณภาพชีวิต: รัฐศาสตร์ 50 ปี

อลงกต วรกี. 2543. การเงินการคลังท้องถิ่นเปรียบเทียบ, นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ 40 ฉบับที่ 4 เมษายน 2543 หน้า 48 – 52

อิสระ สุวรรณมาลา และสถาบันดำรงราชานุภาพ. 2543.โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ลงสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น เสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย

http:// www.matichon.co.th แผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจด้านการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วันอาทิตย์ที่ 26 พฤศจิกายน 2543

http:// www.matichon.co.th ข่าวการศึกษา กก.กระจายอำนาจศึกษายะแรกชื่นมื่น, วันอังคารที่ 7 พฤศจิกายน 2543

http:// www.matichon.co.th ข่าวการศึกษา ศธ. ขอสิทธิร่างเกณฑ์ประเมินท้องถิ่นสหภาพครูยืนกรานต้านแผนสรุป สปศ.1 วันพุธที่ 24 พฤศจิกายน 2543

http:// www.matichon.co.th ข่าวการศึกษา สมาพันธ์ครูภาคเหนือขอชะลอแผนโอนครู แนะหาข้อสรุปร่วมกัน ทำประชาพิจารณ์ วันจันทร์ที่ 20 มิถุนายน 2543

http:// www.matichon.co.th บทสรุปข้อเสนอ และข้อเสนอจาก ทีดีอาร์ไอ ล้างคอรับชั่น วันจันทร์ที่ 20 พฤศจิกายน 2543

http:// www.matichon.co.th สปศ. สรุป 8 กรณี ไม่ต้องโอนศึกษาให้ท้องถิ่น ย้ำครู บุคลากรได้ค่าตอบแทนทัดเทียม ศธ. วันอาทิตย์ที่ 26 พฤศจิกายน 2543

ภาษาอังกฤษ

Almond, Gabriel A. Verba, Sidney. 1963*. The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton : Princeton University Press.

Coelho, Magda Prates. 1996. "Urban Governance in Brazail." In Patricia McCarney (ed.), *Cities and Governance : New Directions in Latin American, Asia and Africa*. Toronto : Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.

Diamond, Larry, "Civil Society and Democracy, " in *Journal of Social Sciences*. Vol. 29. No.1, 1994.

Huntington, Samal H. 1991. *The Third Wave : Democratization* in the Twentieth Century. Norman, Oklahoma : University of Oklahoma Press.

Hyden, Goran. 1992. "Governance and the Study of Politics." In Goran Hyden and Michael Bratton (eds.) *Governance and Politics in Africa*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.

Lancaster, Carol. 1993. "Governance and Development : The View from Washington." *IDS Bulletin* 24 (1).

Leftwich, Adrian. 1993. "Governance, Democracy and Development in the Third World*." Third World Quarterly* 14 (3).

March, James G. and Johan P. Olsen. 1995. *Democratic Governance*. New York : the Free Press.

Mathews, David. "Elements of a Strong Civil Social and Healthy Public Life, " *paper*, Kettering Foundation, April 1996.

Mecarney, Patricia. (ed.). 1996. *The Changing Nature of Local Government in Developing Countries*. Toronto : Centre for Urban and Community Studies. University of Toronto.

Kokpol, Orathia. 1998. "Urban Governance and Its Environment : Solid - Waste Management in Two Municipalities in Thailand." *A Doctoral Dissertation* Submitted to the Department of Political Seience, University of Toronto.

Panter Brick, Keith. 1983 Local Government and Democracy : *A Rejoinder Public Administration* 31.

Putnam, Rober. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton, New Jersey ; Princeton University Press

Riggs, F. *Thailand : the Modernization of a Bureawcratic Polity*. Honolulu ; East – Westt Center, 1996

Turner, mark. Hulme, David. 1997. *Governance, Administration + Development : Making the State Work*. London ; macMillan Press.

UNDP, 1997.*Decentrlized Governance Programme ;Strengthening Capacity for People-Centered Development*, Management Development and Governance Division. http://www.undp.org

_____. 1998. *Factors to consider in designing, Decentralized governance Policies and Programmes to Achieve Sustainable People -Centered Development*, Management Development and Governance Division..http://www.undp.org

_____. 1999. Forum Local Governance, *Report from the United Nation Global Forum on Innovation Policies and Practice* In Local governance, Gothenburg, Sweden 23-27 September 1996 Management Development and Governance Division..http://www.undp.org

_____. 1996. *Governance for Sustainable Human Development*. New York : UN Management, Development and Governance Division.

_____. 1996. *Reconceptualising Governance : Discussion Paper 2*. New York : UN Division of Public Affairs.

United Nations, 2001. *Commission on Human Settlement*, "Preparatory Report for the Special Session of the General Assembly for an Overall Review and Appraisal of the Implementation of the Habitat Agenda, " Nairobi, 19-23 February.

World Bank. 1992a. *Governance and Development*. Washington, DC:IBRD/World Bank.

_____. 1992b. *Governance and Development*. Washington, D.C: World Bank.

_____. 1994. *Governance : the World Bank's Experience*. Washington, DC: World Bank.

_____. 1998. *Decentralization, Fiscal Systems, and Rural Development*.1998 Abstracts of Current Studies http://www.worldbank.org

ภาคผนวก 1

ฐานข้อมูลเบื้องต้นงานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยในช่วงปี 2530-2540

1. โครงการศึกษาวิจัยเรื่องพฤติกรรมการให้บริการของเจ้าหน้าที่องค์การราชการกับปัจจัยสภาพแวดล้อมในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

ปีที่จัดพิมพ์ 2530

ผู้รับผิดชอบ นายสุริยะ วิริยะสวัสดิ์

แหล่งทุน วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วัตถุประสงค์

1) ศึกษาให้เข้าใจพฤติกรรมการให้บริการของเจ้าหน้าที่องค์การราชการในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ว่าเป็นอย่างไร

2) ศึกษาให้เข้าใจถึงอิทธิพลของปัจจัยสภาพแวดล้อม ได้แก่ ปัจจัยลักษณะองค์การ ปัจจัยสภาพการพบปะ และปัจจัยลักษณะประชาชนที่ติดต่อว่ามีอิทธิพลกำหนดพฤติกรรมการให้บริการหรือไม่ เพียงใด และในทิศทางใด

3) ศึกษาให้เข้าใจถึงปัจจัยแต่ละกลุ่มใน 2) ว่ากลุ่มใดมีอิทธิพลกำหนดพฤติกรรมการให้บริการมากที่สุด ปานกลางและน้อย

4) ศึกษาพฤติกรรมการให้บริการว่าลักษณะใดที่ทำให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจ

ประเด็นการศึกษา

โดยสอบถามกลุ่มตัวอย่าง คือ ประชาชนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จำนวน 300 ตัวอย่าง จากประชากรจำนวน 17,510 คน ด้วยวิธีการสุ่มแบบธรรมดา

ข้อค้นพบ

1) พฤติกรรมการให้บริการของเจ้าหน้าที่องค์การราชการมีลักษณะไม่คำนึงถึงตัวบุคคลสูง

2) ปัจจัยสภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลกำหนดพฤติกรรมการให้บริการคือ อายุ ทัศนคติ และสถานการณ์ทางสังคมของประชาชนที่มาติดต่อกับองค์การราชการไทยในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ส่วนปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ได้แก่ เพศ ระดับการศึกษาและความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของประชาชนที่ติดต่อ รวมทั้งเรื่องที่พบปะ ช่วงเวลา ขนาดขององค์การ และความเหมาะสมของสำนักงาน ไม่มีอิทธิพลกำหนดพฤติกรรมการให้บริการ

3) ปัจจัยลักษณะประชาชน เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลกำหนดพฤติกรรมการให้บริการมากที่สุด ส่วนปัจจัยทางด้านสภาพการพบปะ และลักษณะองค์การไม่มีข้อยืนยันทางสถิติว่ามีอิทธิพลกำหนดพฤติกรรมการให้บริการ

4) พฤติกรรมการให้บริการแบบไม่คำนึงถึงตัวบุคคล มีอิทธิพลกำหนดความพึงพอใจของประชาชนหลังการรับบริการในเชิงบวก คือ ยิ่งการให้บริการเป็นแบบไม่คำนึงถึงตัวบุคคลมากเท่าใด ก็ยิ่งทำให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจมากเท่านั้น

2. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง รายได้ท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน

ปีที่พิมพ์ 2531

ผู้รับผิดชอบ ม.ร.ว. จัตุมงคล โสณกุล

แหล่งทุน วิทยานิพนธ์นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) รุ่นที่ 31

วัตถุประสงค์และประเด็นศึกษา

1) เพื่อศึกษาว่าการได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เป็นสิ่งสำคัญเพียงใดในการตัดสินใจของประชาชนที่จะเข้าหรือไม่เข้าร่วมในระบอบประชาธิปไตย

2) เพื่อศึกษาแนวทางการกำหนดนโยบายรายได้ท้องถิ่น ที่จะมีบทบาทในการพัฒนาประชาธิปไตย

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

ในทางทฤษฎี การสูญเสียทรัพยากรทางเศรษฐกิจของประชาชนแต่ละคนด้วยการดำเนินการของรัฐ น่าจะมีผลต่อการเลือกตั้ง ดังจะเห็นได้ชัดจากปรากฏการณ์ของประเทศที่พัฒนาแล้ว ที่หลายต่อหลายรัฐบาลต้องล้มลงเนื่องจากกฎหมายภาษีอากรไม่ผ่านรัฐสภา สำหรับประเทศไทยพบว่า หากพิจารณาหลายตัวแปรด้วยกัน เช่น รายได้ ภาษีอากรที่จัดเก็บ รายได้ต่อหัวและระยะเวลารวมกันไปแล้ว สามารถแสดงเชิงสถิติได้ว่ามีผลต่อการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่ยังไม่สามารถแสดงเชิงสถิติได้ว่า รายได้ ภาษีอากร ในตัวของมันเองมีหรือไม่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของประชาชนที่จะเข้าหรือไม่เข้าร่วมในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ อาจเป็นไปได้ว่าการจัดเก็บภาษียังไม่กว้างขวางและไม่กระทบคนส่วนใหญ่จนเห็นพฤติกรรมในเชิงดังกล่าวได้

การปกครองท้องถิ่นไทยเป็นลักษณะรัฐจัดบริการให้ประชาชน โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดบริการนั้นผ่านครรลองประชาธิปไตยด้วยการใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่โดยที่ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของสังคมระบอบประชาธิปไตย คือ ปัญหาการกระจายรายได้ รัฐบาลทุกสมัยจึงได้กำหนดโครงการพัฒนาชนบทตามความต้องการของคนในชุมชนขึ้น เพื่อมุ่งหวังในการเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนในชนบท ซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ พร้อมกับวางรากฐานประชาธิปไตยด้านจิตใจแก่สังคมชนบท ซึ่งการดังกล่าวอาจมีผลต่อพฤติกรรมการลงคะแนนเลือกตั้งได้มาก รายงานนี้จึงวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบว่า สามารถแสดงเชิงสถิติได้หรือไม่ว่า การจ่ายเงินของรัฐบาลในโครงการพัฒนาชนบทและรายจ่ายท้องถิ่น มีผลชักจูงให้ประชาชนมาใช้สิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้นหรือไม่ ซึ่งพบว่า ยังไม่สามารถแสดงได้เช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม จากการทดสอบได้พบว่า ในระยะที่แล้วมามีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคอีสาน แต่ยังไม่สามารถหาเหตุผลที่แสดงในเชิงสถิติได้ เนื่องจากทางทฤษฎีน่าจะมีความสัมพันธ์กัน แต่ในเชิงสถิติแสดงได้ไม่ดีนัก กล่าวคือ แสดงได้เพียงทิศทางที่แสดงว่า ถ้ารัฐบาลทำดีหรือเลว คนจะมาเลือกตั้งเพิ่มขึ้นหรือน้อยลง แต่ไม่สามารถแสดงเป็นตัวเลขได้

ในรายงานวิจัยนี้ วิเคราะห์ในเชิงพรรณนาในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างรายจ่ายของรัฐกับพฤติกรรมการเสียภาษีอากรท้องถิ่น โดยมีสมมุติฐานว่า ถ้ารัฐสร้างสิ่งจูงใจที่ถูกต้องแล้วท้องถิ่นจะเก็บรายได้เพิ่มขึ้นเอง โดยไม่เข้าไปแจกแจงว่าจะใช้กรรมวิธีใดจึงจะเก็บได้เพิ่มขึ้น ตามหลักการแล้ว ถ้าท้องถิ่นใดเก็บภาษีได้เท่าไร จะได้รับเงินอุดหนุนเท่ากับจำนวนภาษีที่จัดเก็บได้ ซึ่งจากผลการทดลองพบว่า ถ้ากำหนดให้งบประมาณเท่าเดิม หลักการดังกล่าวจะทำให้ภาคกลางได้รับ เงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นเทียบกับภาคอื่นๆ และแม้หากจะยกเว้นไม่คำนวณรวม 18 จังหวัดที่ยากจนที่สุดแล้ว ภาคกลางก็ยังได้เปรียบอยู่ แม้จะในระดับที่ลดลง ส่วนกรุงเทพมหานครจะได้รับเพิ่มขึ้น แต่พัทยาจะเสียประโยชน์บ้างก็ไม่มากนัก การวิจัยสรุปว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างรายได้และรายจ่ายท้องถิ่นต่อการเลือกตั้ง และเสนอแนะแนวทางการเพิ่มความสัมพันธ์ดังกล่าวโดยใช้หลัก matching fund ระหว่างเงินอุดหนุนและภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บ โดยเชื่อว่าจะเป็น

แนวทางหนึ่งในการกระตุ้นให้ท้องถิ่นจัดเก็บรายได้เพื่อนำไปใช้จ่ายในท้องถิ่นเพิ่มขึ้น อันจะมีผลต่อการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนได้ในที่สุด

3. โครงการศึกษาวิจัยเรื่องอำนาจกำกับดูแลการปกครอง; ศึกษากรณีองค์การเทศบาล

ปีที่จัดพิมพ์ 2534
ผู้รับผิดชอบ เพ็ญศรี เพ็ญพาดแสง
แหล่งทุน วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วัตถุประสงค์
ประเด็นที่ศึกษา
ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

ในประเทศที่มีการจัดระเบียบการปกครองแบบกระจายอำนาจ ส่วนกลางจะมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำ โดยให้อิสระตามสมควร อย่างไรก็ตาม รัฐก็ยังคงต้องเข้ามากำกับดูแลทางปกครองเหนือองค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าว อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง คือ การที่ส่วนกลางเข้ามากำกับดูแลเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย ทั้งเหนือการกระทำและเหนือบุคคล อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง ปรากฏออกมาในรูปแบบของการอนุมัติเทศบัญญัติ การดำเนินการแทนในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ยอมดำเนินการ หรือการสั่งพักการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย องค์การเทศบาลเป็นองค์การขั้นพื้นฐานที่จะฝึกฝนให้ประชาชนรู้จักการที่จะปกครองตนเอง โดยเข้ามาเป็นผู้บริหารกิจการขององค์การเทศบาล กฎหมายเทศบาลตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดอำนาจกำกับดูแลไว้หลายรูปแบบ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วก็สอดคล้องกับหลักการโดยทั่วไป แต่ก็มีบางรูปแบบ เช่น การวางระเบียบให้ปฏิบัติ โดยหลักการแล้วมีเนื้อหาเป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชา ดังนั้น รูปแบบการวางระเบียบจึงมีลักษณะของการใช้อำนาจกำกับดูแลตามความหมายอย่างกว้าง การใช้อำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายเทศบาลฉบับปัจจุบันเป็นไปอย่างกว้างขวาง มีทั้งกรณีเกินขอบเขตที่กฎหมายเทศบาลกำหนด และเข้ามาควบคุมดุลพินิจของเทศบาล โดยการออกหนังสือเวียนหรือหนังสือสั่งการที่มิได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลให้เทศบาลปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การที่องค์การกำกับดูแลได้วางหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติเพื่อให้เทศบาลดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้อยู่ในมาตรฐานเดียวก็ก่อให้เกิดประโยชน์แก่เทศบาล ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ที่วางจะต้องไม่ก้าวล่วงเข้าไปกำหนดอำนาจกำกับ ดูแลเพิ่มเติมขึ้น ไม่เช่นนั้นแล้ว อำนาจกำกับดูแลที่มีขอบเขตกว้างขวางอยู่แล้ว และหากได้นำมาใช้ในลักษณะของอำนาจกำกับดูแลเพิ่มขึ้นต่อไป จะทำให้ความมีอิสระในการตัดสินใจของท้องถิ่นลดน้อยลงไปตามลำดับ ซึ่งจะไม่เป็นการส่งเสริมหลักการปกครองตนเองให้เข้มแข็งได้

4. โครงการศึกษาเพื่อหารูปแบบการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนในกิจการสาธารณะของเทศบาล

ปีที่ศึกษา **กุมภาพันธ์** 2534 - **สิงหาคม** 2535

ผู้รับผิดชอบ สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินการศึกษาร่วมกับบริษัทที่ปรึกษาคูเปอร์ส แอนด์ ไลแบรนด์ แอสโซซิเอทส์ จำกัด (Coopers & Lybrand Associates) และเทศบาลนำร่อง จำนวน 3 แห่งคือ เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองเชียงราย และเทศบาลเมืองนครปฐม และสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP)

แหล่งทุน สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP)

วัตถุประสงค์

1) เพื่อทำการศึกษาหาวิธีการที่จะให้ภาคเอกชนเข้ามาจัดทำกิจการเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนแทนเทศบาล

2) เพื่อมุ่งหาวิธีปรับปรุงและเสริมสร้างประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะประเภทต่างๆ ของเทศบาลด้วยการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมลงทุนหรือจัดบริการ

3) เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดในการที่จะนำภาคเอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาลอย่างเป็นรูปธรรม

ประเด็นศึกษา

รูปแบบการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนในกิจการสาธารณะของเทศบาล โดยได้ทดลองดำเนินการในเทศบาลนำร่อง จำนวน 3 แห่งคือ เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองเชียงราย และเทศบางเมืองนครปฐม

ข้อค้นพบ

จากการวิจัยพบว่า กิจกรรมที่สามารถให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ และมีความเป็นไปได้มากในทางปฏิบัติ และสมควรจะให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการมี 7 กิจกรรม คือ งานเก็บขยะมูลฝอย งานกวาดถนนและทางเท้า งานกำจัดสิ่งปฏิกูล งานบำรุงรักษาสวนสาธารณะ งานซ่อมบำรุงรถยนต์ งานซ่อมบำรุง รักษาไฟฟ้าสาธารณะ และงานถ่ายเอกสาร ทั้งนี้ กรมการปกครองในฐานะผู้วิจัยเห็นว่า แนวคิดเรื่องการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะของเทศบาล ถือได้ว่าเป็นสิ่งใหม่ ดังนั้น เทศบาลจึงอยู่ในระหว่างการปรับตัวให้เข้ากับแนวคิดนี้ ประกอบกับภาคเอกชนที่มีความรู้ความชำนาญ และประสบการณ์ในการดำเนินกิจการสาธารณะยังมีจำนวนน้อย ทำให้ขาดการแข่งขันในการให้บริการ นอกจากนั้นการที่จะให้แนวความคิดในการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะของเทศบาลประสบผลสำเร็จจะต้องคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้ด้วย คือ

1) การทำสัญญาโดยให้ภาคเอกชนร่วมดำเนินกิจการสาธารณะของเทศบาล ควรกำหนดระยะเวลาของสัญญาประมาณ 7 ปี จึงจะทำให้ภาคเอกชนถึงจุดคุ้มทุน แต่ติดขัดเรื่องระเบียบกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้เทศบาลทำสัญญาได้ไม่เกิน 5 ปี ดังนั้น ควรมีการแก้ไขระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2) การประเมินผลประสิทธิภาพการดำเนินงานของภาคเอกชน ควรมีหลักเกณฑ์ในการประเมินผลที่ชัดเจน เพราะหากพิจารณาในภาพรวมจะทำให้การประเมินผลไม่ตรงกับข้อเท็จจริง

3) การคำนวณอัตราค่าจ้างที่เหมาะสม ต้องมีการพิจารณาข้อมูลอย่างละเอียด เพื่อป้องกันความผิดพลาดในการกำหนดอัตราค่าจ้างที่สูงหรือต่ำเกินไป ซึ่งอาจทำให้เทศบาลเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น หรืออาจเป็นภาระให้กับผู้รับจ้าง ทำให้ประสิทธิภาพการทำงานต่ำลง

สำหรับเทศบาลที่มีความประสงค์จะให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการในกิจการสาธารณะของเทศบาล ควรใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาตัดสินใจ ดังต่อไปนี้

1) ให้ดำเนินการในพื้นที่ที่เทศบาลมีการขยายเขตใหม่ เพราะจะทำให้สามารถเปรียบเทียบกับพื้นที่เทศบาลดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว

2) เทศบาลริเริ่มกิจการใหม่นอกเหนือจากกิจการเทศบาลได้ดำเนินการมาแล้ว

3) เป็นกิจการที่เทศบาลดำเนินการแล้วเกิดปัญหาหรือความล้มเหลว

หลักเกณฑ์ดังกล่าวจะทำให้เห็นผลของความแตกต่างในการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะของเทศบาลได้อย่างชัดเจน และไม่เป็นการกระทบกระเทือนกิจการที่เทศบาลได้ดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว และเนื่องจากประชาชนจะเป็นผู้รับผลกระทบโดยตรงจากการที่เทศบาลให้ภาคเอกชนเข้ามาจัดทำการแทน ดังนั้น บทบาทที่สำคัญของประชาชนในอันที่จะสนับสนุนการดำเนินงานในเรื่องนี้ คือ การให้ความร่วมมือกับเทศบาลและภาคเอกชนที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ โดยการรักษาทรัพย์สินของส่วนรวม ให้ความร่วมมือในการเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ ตลอดจนสอดส่องดูแลทำงานและป้อนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติงานภาคเอกชน กลับไปสู่เทศบาล เพื่อที่เทศบาลจะได้รับการแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้องตรงตามเป้าหมาย

5. การศึกษาวิจัยเรื่อง อำนาจในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

ปีที่จัดพิมพ์ 2536
ผู้รับผิดชอบ นายธนูชัย หุ่นนิวัฒน์
แหล่งทุน วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วัตถุประสงค์
ข้อค้นพบ

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่คนในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยในการดำเนินการดังกล่าว กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจกรุงเทพมหานครในอันที่จะตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเพื่อบังคับใช้ในขอบเขต วิธีการและเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด

ลักษณะของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่ตราขึ้นตามกฎหมายเฉพาะเรื่องกับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ที่ตราขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ในอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้

โดยภาพรวม ภารกิจหน้าที่ของรัฐแบ่งออกได้สามประเภท คือ กิจการที่เป็นอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะขององค์การปกครองส่วนกลาง กิจการที่เป็นอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของท้องถิ่นและกิจการที่เป็นอำนาจหน้าที่ร่วมกันขององค์การปกครองส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่า อำนาจหน้าที่ที่กรุงเทพมหานครมีและสามารถออกเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครได้นั้น มีขอบอำนาจหน้าที่ไม่แน่นอน เนื่องจากอาจมีการตรากฎหมายตัดอำนาจของกรุงเทพมหานครในเรื่องใดก็ได้ แม้โดยลักษณะกิจการนั้นจะถือเป็นอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของท้องถิ่นหรือกรุงเทพมหานครก็ตาม ส่วนเงื่อนไขที่ทำให้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่ตราขึ้นมีความชอบด้วยกฎหมาย คือ มีความสมบูรณ์ทั้งเนื้อหาและกระบวนการ และในการควบคุมการใช้อำนาจตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีการควบคุมโดยองค์การปกครองส่วนกลางและการควบคุมโดยศาลองค์การปกครองส่วนกลาง จะมีอำนาจการกำกับดูแลตามหลักการกระจายอำนาจ โดยไม่อาจคลุมถึงดุลพินิจของกรุงเทพมหานคร ส่วนการควบคุมโดยศาล เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีศาลปกครอง และเอกชนไม่อาจฟ้องต่อศาลให้ยกเลิกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่เห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายได้โดยตรง แต่ศาลไทยจะวินิจฉัยความสมบูรณ์ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และผลของคำวินิจฉัยจะมีผลผูกพันเฉพาะคู่ความในคดีเท่านั้น

ผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะ 3 ประการคือ

1) ควรมีการแก้ไขบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครให้มีความชัดเจนแน่นอน
2) จัดตั้งสถาบันศาลปกครองขึ้นในไทย
3) แก้ไขบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำร่างข้อบัญญัติ

6. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง เกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ปีที่จัดพิมพ์ 2537

ผู้รับผิดชอบ สถาบันดำรงราชานุภาพร่วมกับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

แหล่งทุน สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

วัตถุประสงค์

1) เพื่อศึกษาปัจจัย รวมทั้งกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องในการกำหนดเกณฑ์การจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยคำนึงถึงบริบทของการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองในอนาคต

2) เพื่อเสนอแนะเกณฑ์การจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเภท

ประเด็นศึกษา

เกณฑ์การจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือสมควรมีการปรับปรุงอย่างไร เพื่อให้สามารถปฏิบัติพันธกิจในการเป็นหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อค้นพบ

เกณฑ์การจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีความหลากหลายและไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน ทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นมีสภาพเป็นเพียงสัญญลักษณ์ของความเป็นประชาธิปไตย แต่ไม่บังเกิดประโยชน์กับประชาชน และท้องถิ่นตามพันธกิจที่จัดตั้งเท่าที่ควร

คณะวิจัยได้มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) เสนอเกณฑ์กลางในการจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วยรายได้จริงย้อนหลัง 3 ปี ไม่รวมเงินอุดหนุน จำนวนประชากรที่อาศัยในท้องถิ่นนั้น โดยมีจำนวนและความหนาแน่นที่เหมาะสมกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น และขนาดพื้นที่ติดต่อกันคิดเป็นตารางกิโลเมตร ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะเกณฑ์การจัดตั้งและยกฐานะ อบต. สุขาภิบาล เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร ดังนี้

- ชุมชนชนบท ที่มีรายได้ปีละ 600,000 บาทและมีประชากร 3,200 คน พื้นที่ทั้งตำบล จัดตั้งเป็น อบต.
- ชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท มีรายได้ปีละ 1 ล้านบาท ประชากร 2,000 คน (700 คน :1 ตร.กม.) พื้นที่ 3 ตร.กม. จัดตั้งเป็นสุขาภิบาล
- ชุมชนเมือง รายได้ปีละ 15 ล้านบาท ประชากร 10,000 คน (2,000 : 1ตร.กม.) พื้นที่ 5 ตร.กม. จัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล รายได้ปีละ 30 ล้านบาท ประชากร 20,000 คน (3,000 คน : 1 ตร.กม.) พื้นที่ 10 ตร.กม. จัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง รายได้ปีละ 100 ล้านบาท ประชากร 100,000 คน (3,000 คน : 1 ตร.กม.) พื้นที่ 15 ตร.กม. จัดตั้งเป็นเทศบาลนคร
- ชุมชนที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ/สังคมสูง ได้แก่ รูปแบบ กทม.และเมืองพัทยา

2) เสนอหน้าที่ของ อบต. สุขาภิบาลและเทศบาล ดังนี้

- อบต. มีหน้าที่รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย การสร้างและการบำรุงรักษาการคมนาคมทางบก ทางน้ำ การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพราษฎร การดูแลที่สาธารณะและสาธารณสมบัติ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การกำจัดขยะมูลฝอย การวางผังตำบล และกิจการอื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น

- สุขาภิบาล มีหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัย การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย การสร้างและบำรุงรักษาการคมนาคมทางบก ทางน้ำ การกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล การสาธารณสุข การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การวางผังชุมชน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดให้มีน้ำสะอาด การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพราษฎร การดูแลและใช้ประโยชน์จากสาธารณสมบัติ การจัดให้มีไฟแสงสว่างสาธารณะ และกิจการอื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น

- เทศบาล มีหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัย การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย การสร้างและบำรุงรักษาการคมนาคมทางบก ทางน้ำ การกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล การสาธารณสุข การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การวางผังเมือง การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดให้มีน้ำสะอาด การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพราษฎร การดูแลและใช้ประโยชน์จากสาธารณสมบัติ การส่งเสริมและพัฒนาเด็กและเยาวชน การจัดให้มีไฟแสงสว่างสาธารณะ การจัดให้มีน้ำประปา และกิจการอื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น

3) เสนอให้มีการพิจารณาปรับโครงสร้างการบริหารของสุขาภิบาล โดยให้ประธานสุขาภิบาลทุกแห่งมาจากการเลือกตั้งแทนการแต่งตั้งโดยตำแหน่ง และสุขาภิบาลมีรายได้เกิน 10 ล้านบาท ให้ปรับโครงสร้างโดยแยกเป็นคณะกรรมการสุขาภิบาล แก้ไขกฎหมายให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจที่จะถอดถอน ไต่สวนสาธารณะ และลงประชามติต่อการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ การจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องไม่กระทบต่อรายได้ จำนวนประชากรและพื้นที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่เดิมใกล้เคียง โดยให้เป็นสิทธิของชุมชนหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จะขอให้มีการพิจารณาจัดตั้งหรือยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น

4) ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับกระทรวง ทำหน้าที่พิจารณากำหนดและปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัดให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่สำรวจและเสนอการจัดตั้งและยกฐานะฯ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

5) ให้มีการจัดทำประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น

6) การจัดตั้งกองทุนพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ให้มีการศึกษาวิจัยในประเด็นเหล่านี้เพิ่มเติม ได้แก่ การศึกษาปรับปรุงสมรรถนะทางการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น การศึกษาเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย ผลดี-ผลเสียของการยกเลิกประเภทเทศบาล (ตำบล เมือง นคร) การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนพัฒนาการปกครองท้องถิ่น การจัดทำแผนแม่บทการปกครองท้องถิ่น

7. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีและการจัดหารายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ปีที่พิมพ์ 2537

ผู้รับผิดชอบ สถาบันวิจัยจุฬาลงกรณ์ ประกอบด้วย ศ.ดร.ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ ผศ.ดร.สกนะ วรัญญูวัฒนา และผศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา

แหล่งทุน สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาและกำหนดรายได้ที่เหมาะสมกับภารกิจและบริการที่จะต้องจัดทำให้แก่ชุมชนของหน่วยการปกครองท้องถิ่น และระบบโครงสร้างภาษีที่สามารถสร้างรายได้เพียงพอให้กับท้องถิ่นเป็นธรรมกับ ประชากรกลุ่มต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละประเภท รวมทั้งปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษีทุกประเภทของหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้สะดวกแก่ผู้ชำระ และสามารถเก็บได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย

ประเด็นศึกษา

ระบบโครงสร้างรายได้ ระบบโครงสร้างภาษี และวิธีการจัดเก็บรายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกประเภท

ข้อค้นพบ

1) รายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย

- ภาษี ได้แก่ ภาษีที่จัดเก็บเอง (ภาษีโรงเรือนและที่ดิน บำรุงท้องที่ อากร ฆ่าสัตว์) และภาษีที่รัฐจัดเก็บให้แยกเป็นรัฐเก็บให้เต็มจำนวน (Shared Tax) ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน และภาษีที่รัฐเก็บเพิ่มให้ (Surcharged Tax) ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต

- รายได้ที่มิใช่ภาษี ได้แก่ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ ตามแต่ที่จะมีกฎหมายกำหนด รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธาณูปโภคและการพาณิชย์ รายได้เบ็ดเตล็ด (เงินที่มีผู้อุทิศให้ รายได้อื่น) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (เฉพาะกิจและทั่วไป)

2) ข้อเสนอแนะจากโครงสร้างแหล่งรายได้เดิม

- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีสำคัญของเทศบาล การประเมินภาษีใช้ค่ารายปีของโรงเรือนและที่ดินเป็นฐาน อัตราภาษีร้อยละ 12.5 ของค่ารายปีเป็นการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ ขาดมาตรฐาน ไม่เป็นธรรม การประเมินค่ารายปีกรณีมีส่วนควบยังไม่เหมาะสม ควรรวมภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่เป็นภาษีเดียวกัน เรียกว่า ภาษีบำรุงท้องที่

- ภาษีบำรุงท้องที่ อัตราภาษีต่ำ ไม่คุ้มค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ ควรพัฒนาระบบการประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีให้มีมาตรฐานชัดเจน และเร่งพัฒนาระบบข้อมูลให้ทันสมัย

- ภาษีป้าย ควรกำหนดอัตราเป็น "พิสัย" เพื่อให้ท้องถิ่นเลือกเก็บให้สอดคล้องกับภาวะทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นและความจำเป็นในการระดมรายได้

- อากรฆ่าสัตว์ ควรปรับเพิ่มให้มีอัตราสูงขึ้น

- ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ ควรลดค่าบริการจัดเก็บจากร้อยละ 5 เป็นร้อยละ 3 ปรับปรุงเกณฑ์จัดสรร โดยใช้แหล่งกำเนิดภาษีและเพิ่มตัวแปรอีก 2 ตัว คือสัดส่วนของประชากร และสัดส่วนภาษีที่เก็บได้ในแต่ละท้องถิ่น ในระยะยาวควรเพิ่มอัตราภาษีอีกร้อยละ 1-2 โดยส่วนที่เพิ่มเป็นรายได้ของท้องถิ่น

- ภาษีสุราและสรรพสามิต ข้อเสนอเช่นเดียวกับภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ

- ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ในระยะยาวควรปรับปรุงเกณฑ์การจัดสรร โดยพิจารณาจากการสร้างและการบำรุงถนน จำนวนกิโลเมตรของถนน เป็นต้น

- รายได้อื่นๆ ได้แก่ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สิน สาธารณูปโภคเทศพาณิชย์ ท้องถิ่นควรมีอำนาจและสิทธิในการกำหนดค่าปรับ ควรร่วมมือกับเอกชนในลักษณะร่วมทุน (Joint – venture)

- เงินอุดหนุน ระบบเงินอุดหนุน ควรมีเฉพาะเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยควรปรับปรุงเกณฑ์คำนวณเงินอุดหนุนทั่วไปจากตัวแปร 2 ตัว คือ ความพยายามจัดเก็บภาษีและระดับความต้องการด้านบริการสาธารณะของท้องถิ่น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจควรมี 2 ลักษณะ คือ เงินอุดหนุนเป็นก้อน (Block Grant) เป็นเงินที่ไม่เน้นควบคุมรายละเอียด แต่เน้นผลการจ่ายตามวัตถุประสงค์ และเงินอุดหนุนสมทบ (Matching Grant) โดยรัฐบาลออกส่วนหนึ่ง ท้องถิ่นสมทบส่วนหนึ่งตามฐานะการคลัง ระดับความรุนแรงของปัญหา วงเงินโครงการ และขนาดของท้องถิ่น

- เงินกู้ ควรยกเลิกกองทุนหลัก 3 กองทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อให้ท้องถิ่นกู้ ได้แก่ กองทุนส่งเสริมกิจการของเทศบาล (กสท.) กองทุนส่งเสริมกิจการของสุขาภิบาล (กสส.) และกองทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (กสอ.) แล้วจัดตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (ธพท.) โดยรัฐจัดสรรเงินจำนวนหนึ่งเป็นเงินประเดิมและท้องถิ่นสมทบอีกส่วนหนึ่ง ให้บริการกู้แก่ท้องถิ่นในอัตราดอกเบี้ยต่ำ

3) การพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่ จากการเก็บภาษียาสูบเสริม เพิ่มจากภาษียาสูบที่รัฐบาลกลางจัดเก็บในปัจจุบัน แบ่งรายได้จากค่าธรรมเนียมการโอนอสังหาริมทรัพย์ให้ท้องถิ่น จัดเก็บค่าธรรมเนียมพัฒนาการ หรือค่าธรรมเนียมผลกระทบจากการพัฒนา จัดเก็บภาษีประเมินพิเศษ เช่น ค่าธรรมเนียมจากเจ้าของที่ดินที่ได้รับประโยชน์จากการลงทุนตัดถนน รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยรัฐจัดแบ่งให้แก่จังหวัดที่มีแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ รายได้จากรัฐบาลโดยคำนวณให้ร้อยละ 2 ของรายได้ประชาชาติจากภาคอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะ การจัดรูปที่ดินใหม่ (Land Readjustment)

4) การพัฒนาแหล่งรายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

- สภาตำบล (สภต.) มีรายได้จากส่วนแบ่งจากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายและภาษีอากรฆ่าสัตว์เมื่อฐานภาษีอยู่ในเขตการปกครอง ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะที่จัดเก็บได้ในสภาตำบล ภาษีสุราและภาษีสรรพสามิตที่ได้รับการจัดสรรตามสัดส่วนประชากรในเขตการปกครอง ค่าบริการที่ สภต.จัดให้ประชาชน และอยู่ในข่ายเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับได้ตามกฎหมายให้จัดเก็บเป็นรายได้ รวมทั้งรัฐบาลให้เงินอุดหนุนทั่วไป ปีละ 2,000,000 บาท

- องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีรายได้เช่นเดียวกับสภาตำบล ยกเว้นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่ควรได้รับปีละ 2,500,000 บาท

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนทั้งจำนวนที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล และเงินสมทบอุดหนุนจากรัฐบาล

8. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางประกอบกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของราชการส่วนท้องถิ่น (เฉพาะกรณีเทศบาล)

ปีที่จัดพิมพ์ 2538

ผู้รับผิดชอบ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แหล่งทุน สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

วัตถุประสงค์

เพื่อที่จะค้นหาและพัฒนาแนวทางการประกอบกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของเทศบาลในประเทศไทย เพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาส่งเสริมกิจการของเทศบาลและหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ให้เจริญก้าวหน้า

ประเด็นการศึกษา

สำรวจสภาพปัญหาการดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น และพัฒนาแนวทางการประกอบการเชิงพาณิชย์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในอนาคต โดยเน้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทเทศบาลเป็นหลัก

ข้อค้นพบ

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า เทศบาลในประเทศไทยสามารถดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ (ตาม พรบ.เทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 61 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2515) หรือกิจกรรมที่จัดเก็บค่าบริการได้อย่างกว้างขวาง เพราะมิได้มีระเบียบกฎหมายใดๆ กำหนดขอบเขตหรือห้ามไว้ แต่ในปัจจุบันเทศบาลดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์ในลักษณะเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการหลายประเภท โดยกิจกรรมที่เทศบาลมากกว่าครึ่งหนึ่งดำเนินการ คือ โรงฆ่าสัตว์ การเก็บขยะ ตลาดสด สวนสาธารณะ ส้วมสาธารณะ สถานธนานุบาล (โรงรับจำนำ) ศูนย์การแพทย์และอนามัย แผงลอย/ซุ้มขายของให้เช่า อาคารพาณิชย์ให้เช่า ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญของการดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของเทศบาลมาจากสาเหตุร่วมกัน 4 ประการ คือ

1) การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพของท้องถิ่น ได้แก่ การเก็บค่าบริการได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย การกำหนดค่าบริการต่ำเกินไปจนไม่คุ้มทุน บริการคุณภาพต่ำ ต้นทุนการดำเนินงานสูงเกินปกติ การบริหารงานที่ล้าสมัย ยึดระเบียบวิธีปฏิบัติตายตัวเช่นเดียวกับหน่วยราชการในส่วนกลาง ผู้บริหารท้องถิ่นขาดการริเริ่มและประสบการณ์

2) การผูกขาดของรัฐวิสาหกิจระดับชาติ ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการแผนพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการในชุมชน และไม่สามารถร่วมลงทุนกับรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยธุรกิจเอกชนเพื่อจัดบริการเพื่อให้มีส่วนแบ่งจากรายได้หรือผลกำไรจากกิจกรรมดังกล่าว

3) การควบคุมเชิงบริหารของรัฐบาลระดับชาติในด้านต่างๆ เช่น การบริหารงานบุคคล การบริหารการเงินการคลัง การกำหนดโครงสร้างและระบบการบริหารงานของเทศบาล การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าบริการฯลฯ ทำให้เทศบาลขาดความคล่องตัวในการปรับกลยุทธ์การดำเนินกิจกรรมให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

4) การขาดเงินทุน เนื่องจากขาดแหล่งเงินกู้ และมีศักยภาพในการใช้หนี้ต่ำ เนื่องจากแหล่งรายได้ที่จำกัดตายตัว และรัฐบาลระดับชาติไม่มีนโยบายที่จะค้ำประกันเงินกู้หรือพันธบัตรของเทศบาล จากการวิจัยพบว่ามีบริการสาธารณะที่ควรส่งเสริมให้เทศบาลและหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ดำเนินการในระบบจัดเก็บค่าบริการในอนาคต 8 กิจกรรม คือ การเก็บ ขนและทำลายขยะมูลฝอย การบำบัดน้ำเสีย สถานที่เลี้ยงเด็กอ่อนก่อนวัยเรียน ศูนย์การแพทย์และอนามัยชุมชน สถานธนานุบาล โรงฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ บริการที่จอดรถ โรงเก็บรถ บริการลากรถ

และทำลายซากรถยนต์ สวนสาธารณะ สระว่ายน้ำ ศูนย์การพัฒนาสุขภาพ และในอนาคตเมื่อมีความพร้อมเพียงพอ ยังอาจเลือกดำเนินกิจกรรมเพิ่มขึ้นอีก 5 กิจกรรม คือ ตลาดสด/แผงลอย การพัฒนาย่านการค้าและอุตสาหกรรมใหม่ ระบบการขนส่งมวลชน การให้คำปรึกษาด้านการออกแบบและก่อสร้างอาคาร บริการจัดหางาน

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้เสนอรูปแบบการดำเนินการ 3 วิธีหลัก คือ

1) เทศบาลดำเนินการเองแบบครบวงจร

2) การใช้วิธีว่าจ้าง (Contracting out) เอกชนให้เป็นผู้ดำเนินการ

3) การตั้งบริษัทร่วมทุน (Joint venture /corporatization) โดยเทศบาลควรมีอำนาจตัดสินใจในนโยบายด้านอัตราค่าบริการ โดยอาจใช้นโยบายเก็บค่าบริการในอัตราเดียว (Single price policy) หรือนโยบายหลายอัตรา (Multiple price policy) ตามกลุ่มผู้ใช้บริการ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย คือ

1) เทศบาลควรปรับปรุงระบบการบริหารจัดการที่เก็บค่าบริการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2) นักการเมืองท้องถิ่นควรควบคุมให้ผู้ใช้บริการทุกคนได้จ่ายค่าธรรมเนียมและค่าบริการอย่างเท่าเทียมกัน และเป็นธรรม

3) การมีคุณภาพยิ่งขึ้น

4) หน่วยงานของรัฐบาลในระดับชาติควรทบทวนและปรับปรุงแก้ไขระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารจัดการกิจกรรมในเชิงพาณิชย์ได้เอง

9. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ปีที่พิมพ์ 2538

ผู้รับผิดชอบ สถาบันดำรงราชานุภาพ ร่วมกับ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

แหล่งทุน สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาวิเคราะห์การกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งกิจกรรมหลักของรัฐ เพื่อเสนอแนะรูปแบบการกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่นในอนาคต

ประเด็นศึกษา

กิจกรรมหลักของรัฐ (การจัดการสิ่งแวดล้อม และการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน) และการกำหนดหน้าที่ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

ข้อค้นพบ

แนวโน้มระบบบริหารงานของรัฐในกระแสโลกาภิวัตน์ จะมีการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรไปถึงระดับท้องถิ่น การกำหนดนโยบาย โครงสร้างองค์กรและการจัดการ และระเบียบข้อบังคับมีลักษณะแตกต่างกันตามท้องถิ่น ไม่รวมเป็นแบบเดียวกัน (uniformity) การเปลี่ยนแปลงวิธีการดำเนินงานของระบบบริหารของรัฐ จากการปฏิบัติงานเองมาเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ การกำกับดูแล ติดตามและประเมินผล โครงสร้างองค์กรบริหารมีขนาดเล็กและยืดหยุ่น คล่องตัว

ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางปรับบทบาท หน้าที่และโครงสร้างความสัมพันธ์ของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น รวมทั้งได้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ ดังนี้

บทบาทและหน้าที่

1) ส่วนกลาง เน้นบทบาทด้านนโยบาย ด้านอำนวยการ (กำกับดูแล) และด้านช่วยอำนวยการ (การให้คำปรึกษาด้านเทคนิควิธีการ) โดยกำหนดหน้าที่หลักของรัฐใน 10 กลุ่ม คือ นโยบาย แผนและอำนวยการทั่วไป เศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานทั่วไป การต่างประเทศและธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ การป้องกันประเทศ ความมั่นคงภายในและกระบวนการยุติธรรม ทรัพยากรมนุษย์และสวัสดิการสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พัฒนาชนบทชุมชนเมือง และอื่นๆ

2) ส่วนภูมิภาค เน้นบทบาทด้านอำนวยการ (ส่วนกลางต้องมอบอำนาจให้มากขึ้น) ด้านปฏิบัติการ (บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ จะต้องได้รับการจัดสรรให้เพิ่มขึ้น) และด้านช่วยอำนวยการ หน้าที่คือ การนำนโยบาย การตัดสินใจของรัฐบาล แผน แผนงาน โครงการของกระทรวง ทบวง กรม ไปปฏิบัติให้ลุล่วง การริเริ่มแผน แผนงาน โครงการเพื่อพัฒนา/แก้ไขปัญหาในพื้นที่ การกำกับดูแล ประสานงานกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ

3) ส่วนท้องถิ่น เน้นบทบาทด้านนโยบาย (การบริหารงานของท้องถิ่น) และด้านปฏิบัติการแปลงนโยบายในรูปแผน แผนงาน โครงการ แล้วปฏิบัติหน้าที่ของส่วนภูมิภาค ควรเป็นหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการดำเนินชีวิตของคน และลักษณะชุมชนของท้องถิ่นนั้นๆ มีความเหมาะสม สอดคล้องกับขีดความสามารถในการ

บริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐด้วยว่าจะกระจายหน้าที่ใดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทใด ไปดำเนินการได้ในระดับใด

โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ใน 3 ด้าน คือ

1) ด้านการบริหารราชการส่วนกลาง ต้องมีความชัดเจนในการมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไปยังหัวหน้าส่วนราชการในส่วนภูมิภาค (ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด) โดยคำนึงถึงกลุ่มหน้าที่มากกว่าหน่วยงาน กลุ่มจังหวัดและระบบงาน สำหรับความสัมพันธ์กับท้องถิ่น ควรเน้นการสนับสนุนส่งเสริมมากกว่าการควบคุม ส่วนภูมิภาค ควรจัดให้มีการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัดระยะ 5 ปี โดยจังหวัดอนุมัติเองในกรอบวงเงินประจำปีที่ส่วนกลางกำหนด สำหรับความสัมพันธ์กับท้องถิ่น ควรเน้นการสนับสนุนส่งเสริมมากกว่าการควบคุมกำกับดูแล

2) ด้านการบริหารงานบุคคล ส่วนกลาง ควรเน้นเรื่องนโยบายและการกำหนดมาตรฐาน โดยหน่วยงานจากส่วนกลางควรมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการอย่างเพียงพอ เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน โดยส่วนกลางมีอำนาจในการบังคับบัญชาและลงโทษ ในส่วนท้องถิ่นควรมีนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลเป็นมาตรฐานเดียวกัน และมอบอำนาจลงไปยังองค์กรบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นให้มากขึ้น และควรมีการปรับปรุงให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ทั้งระดับชาติและระดับจังหวัด รวมเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียว และควรกระจายอำนาจการบรรจุ แต่งตั้งให้ผู้บริหารท้องถิ่นให้มากขึ้น

3) ด้านการบริหารงบประมาณ สำนักงบประมาณควรมอบอำนาจให้ระดับกระทรวงมากขึ้น และควรจัดสรรงบประมาณให้กลุ่มจังหวัดตามพันธกิจที่กลุ่มจังหวัดกำหนดขึ้นโดยชัดเจน เน้นการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณให้ส่วนท้องถิ่น โดยส่วนกลางควรพิจารณาผ่อนคลายกฎ ระเบียบในการควบคุมการบริหารงบประมาณของส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา ตรวจสอบ และรายงานการบริหารงบประมาณ โดยไม่เข้าไปก้าวก่ายในการบริหาร

ผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย รัฐบาลต้องกำหนดวิสัยทัศน์การบริหารงานของรัฐใน 10-20 ปีข้างหน้าอย่างชัดเจน ควรเสนอให้มีกฎหมายการบริหารงานของรัฐ (Public Service Reform Act) เป็นกรอบในการดำเนินการ การจัดทำแผนระยะปานกลาง (5 ปี) และแผนปฏิบัติการประจำปีในการปรับปรุงการบริหารงานของรัฐให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การจัดตั้งองค์กรถาวรระดับชาติทำหน้าที่ในการจัดทำแผนกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามแผน ในการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรการบริหารงานของรัฐให้มีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม และพันธกิจของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ควรให้รัฐบาลสามารถดำเนินการได้เอง โดยออกกฎหมายของฝ่ายบริหารแทนการออกพระราชบัญญัติ ควรพิจารณาแนวคิดการให้มีรัฐมนตรีภาค เพื่อทำหน้าที่ติดตามดูแลประสานการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

2) ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ กระทรวงมหาดไทยควรเสนอคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการให้มีโครงการนำร่องในการนำแนวคิดการกำหนดพันธกิจ หน้าที่หลักมาใช้กับกระทรวงมหาดไทย ทดลองจัดระบบการบริหารส่วนภูมิภาคในรูปกลุ่มจังหวัด โดยให้กระทรวง ทบวง กรม ให้ความร่วมมือในการมอบอำนาจไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเป็นมาตรฐานเดียวกัน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการควรพิจารณาจัดทำการศึกษาและกำหนดทิศทางระบบการบริหารงานของรัฐใน 10-20 ปีข้างหน้า ให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี แล้วเสนอรัฐบาลเป็นกฎหมายปฏิรูปการบริหารงานของรัฐ

10. โครงการศึกษาวิจัยเรื่องบทบาทและความสัมพันธ์ของส่วนราชการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

ปีที่จัดพิมพ์ 2539

ผู้รับผิดชอบ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

แหล่งทุน สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

วัตถุประสงค์

เพื่อแสวงหาแนวทางที่ส่วนราชการจะสนับสนุน อบต. ให้มีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ประเด็นการศึกษา

ศึกษาใน 4 ประเด็น ประกอบด้วย ความผูกพันที่เกี่ยวข้องของอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ การเงินการคลัง ทรัพยากรบุคคลและกระบวนการวางแผนของ อบต.

ข้อค้นพบ

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นเรื่องใหม่ที่คนส่วนใหญ่ทั้งประชาชนทั่วไปและข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ยังไม่เข้าใจในสาระรายละเอียด แต่การดำเนินกิจการของ อบต.ในระยะแรก สามารถดำเนินการได้ดีพอสมควร เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ใน อบต.เคยผ่านงานในสภาตำบลมาก่อน และประกอบด้วยกลุ่มคนรุ่นใหม่ มีความคิดเห็นใหม่ และมีความรู้ความสามารถในจำนวนที่เกือบก้ำกึ่งกัน รวมทั้งได้รับความช่วยเหลือและคำแนะนำปรึกษาจากเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาค

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย คือ ในระยะแรกต้องเร่งทำความเข้าใจในเรื่อง อบต. ให้แก่ส่วนราชการต่างๆ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นพื้นฐานให้บุคลากรของส่วนราชการเหล่านั้น ได้เกิดความรู้ความเข้าใจ สามารถประสานและสนับสนุนงานของ อบต.ได้อย่างถูกต้อง เร่งพัฒนาทรัพยากรบุคคลที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องกับงานของ อบต.ทำความกระจ่างเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ อบต.ตามมาตรา 67 และ 68 ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับแห่งกฎหมายต่างๆ ว่าจะต้องถูกจำกัดขอบเขตเพียงใด จะดำเนินการได้อย่างไรบ้าง การพิจารณาสร้างเกณฑ์การให้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลแก่ อบต. ที่เหมาะสม การเพิ่มขีดความสามารถของ อบต.ในการจัดหารายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ และการสร้างสำนึกของประชาชนในการให้ความร่วมมือในเรื่องภาษีอากรต่างๆ ในระยะยาว ควรพิจารณาถึงการให้อิสระในการบริหาร การเงิน การคลังแก่ อบต.มากขึ้น บุคลากรของอบต.ควรมีลักษณะเป็นการเมือง โดยการเลือกสรรเข้าไปปฏิบัติงาน การควบคุมดูแลโดยราชการส่วนภูมิภาคจะต้องลดน้อยลง มีการกำหนดกฎ ระเบียบในการตรวจสอบโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่น

11. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในอนาคต: กรณีจังหวัด นนทบุรี นครราชสีมา และระนอง

ปีที่พิมพ์ 2539

ผู้รับผิดชอบ สถาบันดำรงราชานุภาพ ร่วมกับ ดร.วิรัช วิรัชนีภาวรรณ

แหล่งทุน สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาถึงความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อปัญหาอุปสรรค รายละเอียด หรือผลที่ตามมาจากการนำการปกครองท้องถิ่นมาประยุกต์ใช้ รวมทั้งเสนอรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นในอนาคตที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นและประชาชนส่วนรวม และเสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นศึกษา

สำรวจความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มต่างๆ ในจังหวัดนนทบุรี นครราชสีมา และระนอง ที่มีต่อรูปแบบการปกครองท้องถิ่น โดยศึกษาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และการบริหาร

ข้อค้นพบ

ความคิดเห็นต่อรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นไทยในอนาคต กลุ่มตัวอย่างไม่เห็นด้วยกับรูปแบบกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยให้เหตุผลว่าทำให้เกิดการซื้อสิทธิขายเสียงมากขึ้น ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่พร้อม รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมกับสังคมและประชาชนไทยในอนาคต ควรมีเพียงรูปแบบเดียว คือ รูปแบบ เทศบาล เนื่องจากประชาชนมีความคุ้นเคย การปกครองมีเอกภาพ และสอดคล้องกับการเมืองระดับชาติที่นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม รูปแบบการปกครองที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับท้องถิ่นไทยมากที่สุด คือ รูปแบบเทศบาล รองลงมา ได้แก่ รูปแบบกรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล และเมืองพัทยา กลุ่มตัวอย่างไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และการยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในอนาคต กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารท้องถิ่นทุกระดับมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง เนื่องจากจะทำให้หัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก ไม่มีการถ่วงดุลอำนาจ และเห็นว่าข้าราชการประจำไม่ควรดำรงตำแหน่งในคณะผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกระดับ ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ความคิดเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในอนาคต กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกระดับไม่ควรมีมาก

ผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะว่า รูปแบบการปกรองท้องถิ่นในอนาคตที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นและประชาชนส่วนรวมควรมีเพียงรูปแบบเทศบาลเพียงรูปแบบเดียวเท่านั้น โดยแบ่งเทศบาลเป็นหลายระดับ และหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น ควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทางอ้อม ข้าราชการประจำไม่ควรมีบทบาทหน้าที่หลักอยู่ในโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น โดยอาจอยู่ในฐานะที่ปรึกษาหรือผู้สนับสนุนทางวิชาการ ควรปรับปรุงหรือพัฒนาเทศบาลให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ควรเปลี่ยนแปลงหรือยุบเลิกการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ และกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการยกฐานะ อบต. เป็นเทศบาลให้ชัดเจน อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตไม่ควรมีมากเกินไป คือ ควรมีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการบริหารงาน แต่ไม่ได้แยกตัวอย่างเป็นอิสระจากส่วนกลาง (Independence) โดยอำนาจหน้าที่ที่มอบให้ต้องสอดคล้องและเหมาะสมกับงบประมาณและลักษณะงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แต่ละระดับ ควรยกเลิกและปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นตามที่ที่ปรึกษาเสนอ

12. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

ปีที่จัดพิมพ์ 2539

ผู้รับผิดชอบ กรมการปกครอง

แหล่งทุน สถาบันดำรงราชนุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาความเป็นมา วิธีบริหารงานของ อบต.ในด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการคลังและงบประมาณ และด้านการบริหารงานพัสดุ เพื่อรับทราบปัญหาการบริหารงานดังกล่าวและเสนอแนวทางแก้ไข

ประเด็นศึกษา ศึกษาการบริหารงานของ อบต. ที่จัดตั้งขึ้นในปี 2538

ข้อค้นพบ

การประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2537 ส่งผลให้สภาตำบลทั้งหมดมีฐานะเป็นนิติบุคคล และสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล การบริหารงานของ อบต.ด้านการจัดโครงสร้าง พบว่า อบต. ส่วนใหญ่ มีการประชุมคณะกรรมการบริหารกันอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง ประชุมสภา อบต. สมัยประชุมปีละ 2 สมัย และมักประชุมร่วมกันทั้งฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร ปัญหาที่พบ คือ สมาชิกสภา อบต. ยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง กำนันยังคงมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจ ทำให้บทบาทของฝ่ายสภาด้อยกว่าฝ่ายบริหาร การปฏิบัติงานประจำวัน (Routine Work) ยังไม่เป็นระบบ การติดต่อสื่อสารกับอำเภอยังไม่คล่องตัว ขาดแคลนหนังสือ ระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ในด้านการบริหารงานบุคคล ใช้วิธีคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราวโดยวิธีสอบข้อเขียนและสัมภาษณ์ กับวิธีสอบสัมภาษณ์เพียงอย่างเดียว ปัญหาที่พบ คือลูกจ้างชั่วคราวของ อบต. ยังขาดความรู้ความเข้าใจในงานของ อบต. และยังขาดความใส่ใจอย่างจริงจังในการปฏิบัติงาน ในการบริหารงานด้านการคลังและงบประมาณ อบต. มีรายได้ที่ อบต. จัดเก็บด้วยตัวเองเพียงประเภทเดียว คือ ภาษีป้าย ปัญหาที่พบคือ อบต. ยังขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ในการประมาณการรายได้ มักใช้จ่ายงบประมาณในด้านการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล และยังสับสนระหว่างการจัดทำแผนพัฒนาตำบลกับแผนพัฒนา อบต. ขาดการประสานงานระหว่าง อบต. ที่มีพื้นที่ติดต่อกันในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกัน ด้านการบริหารพัสดุ มีการแต่งตั้งกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง การจัดทำทะเบียนคุมพัสดุ และการตรวจสอบพัสดุประจำปี ปัญหาที่พบ คือการจัดซื้อจัดจ้างยังไม่ถูกต้องตามระเบียบ เนื่องจากการขาดความรู้ ความเข้าใจ การอาศัยช่องว่างทางกฎหมายเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียกับ อบต. บางแห่งไม่ได้ดำเนินการในเรื่องการโอนทรัพย์สิน การขาดแคลนสถานที่เก็บพัสดุ ไม่มีเจ้าหน้าที่พัสดุ เป็นต้น ส่วนปัญหาในการกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัดนั้น พบว่า โครงสร้างการบริหารงานของอำเภอ และจังหวัด ยังไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทและภารกิจหน้าที่ ในการกำกับดูแลท้องถิ่นมีข้อจำกัดในเรื่องจำนวนอัตรากำลัง เจ้าหน้าที่อำเภอสับสนในบทบาทของการกำกับดูแล อบต. และปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบงาน อบต. บางส่วนยังขาดความชำนาญ

ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

- ส่วนกลางควรปรับโครงสร้างการบริหารงานของส่วนภูมิภาคให้สามารถรองรับภารกิจ หน้าที่ในการกำกับดูแล สนับสนุนและเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานของ อบต.

- ในการจัดเงินอุดหนุนให้ อบต.ควรคำนึงถึงองค์ประกอบต่างๆ เช่น ขนาดประชากร พื้นที่ รายได้ และความสามารถในการจัดเก็บรายได้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมรายได้ของ อบต.

- ควรเร่งรัดดำเนินการตามมาตรการที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบไว้

2) ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ

- ควรจัดฝึกอบรมให้แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับ อบต.ในทุกระดับและทุกด้านให้สามารถนำไปปฏิบัติงานได้จริง ในลักษณะการฝึกอบรมหลักสูตรแบบเข้ม (Intensive Course)

- ควรปรับปรุงระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับ อบต. ให้มีความยืดหยุ่น

- ควรมีการประสานแผนของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกับ อบต.

- หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรเร่งรัดจัดการในเรื่องทรัพย์สินให้ถูกต้องเรียบร้อยตามกฎหมาย

- การจัดทำแผนพัฒนาตำบลและการใช้จ่ายงบประมาณของ อบต. ควรมีการครอบคลุมการพัฒนาด้านต่างๆ โดยให้ความสำคัญกับโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคนและสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น

13. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปีที่จัดพิมพ์ 2539

ผู้รับผิดชอบ ดร.โภคิน พลกุลและคณะ

แหล่งทุน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

วัตถุประสงค์

1) เพื่อศึกษาความเป็นมาของระบบการปกครองและการบริหารราชการของประเทศไทยและสภาพปัญหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในทางการปกครอง และในทางการเงินการคลังให้แก่ท้องถิ่น

2) เปรียบเทียบแนวทางการกระจายอำนาจของต่างประเทศและประเทศไทย

3) เสนอแนะแนวทาง รูปแบบและขั้นตอนของการดำเนินการกระจายอำนาจ ปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับประเทศไทย

4) รวมทั้งเสนอร่างกฎหมายที่จะให้มีขึ้นใหม่ หรือขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันเพื่อให้เป็นไปตามข้อเสนอในการกระจายอำนาจ

ประเด็นที่ศึกษา

ประกอบด้วย ความเป็นมาของระบบการปกครองและการบริหารราชการของประเทศไทย สภาพปัญหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในทางการปกครอง และในทางการเงินการคลังให้แก่ท้องถิ่น โดยการเปรียบเทียบแนวทางการกระจายอำนาจของต่างประเทศและประเทศไทย การเสนอแนะแนวทาง รูปแบบและขั้นตอนของการดำเนินการกระจายอำนาจรวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ข้อค้นพบ

ระบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย จำเป็นต้องรวมศูนย์อำนาจการปกครองเพื่อสร้างรัฐชาติ (Nation State) เพื่อต่อสู้ให้รอดพ้นจากลัทธิการล่าอาณานิคม (Colonization) อันเป็นผลให้มีการปกครองส่วนภูมิภาคและภายใต้รัฐธรรมนูญ ใน พ.ศ. 2475 ได้จัดตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของเทศบาลและขยายต่อไปเป็นสุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯลฯ การก่อกำเนิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเป็นการจัดตั้งโดยรัฐ โดยพิจารณาจาก 3 ปัจจัย คือ รายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และความสำคัญของพื้นที่ ซึ่งแตกต่างกับของต่างประทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งถือกำเนิดขึ้นโดยธรรมชาติของชุมชนเอง ความแตกต่างดังกล่าวมีผลต่อการดำเนินการของท้องถิ่นในแง่ความสัมพันธ์กับรัฐ การคลังท้องถิ่น และการให้ความสนใจมีส่วนร่วมของประชาชน ตัวแบบการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นของต่างประเทศ จะมีอยู่ 2 แบบ คือ ระบบที่คงให้มีการปกครองส่วนภูมิภาคควบคู่กับการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ ฝรั่งเศส กับระบบที่ไม่มีการปกครองส่วนภูมิภาค เช่น ประเทศอังกฤษ และญี่ปุ่น แต่ปัจจุบัน ฝรั่งเศสได้ปรับบทบาทเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนภูมิภาค จากการเป็นผู้บริหารสั่งการและควบคุมกำกับท้องถิ่นโดยเคร่งครัด ไปสู่การเป็นผู้ประสานนโยบาย แผน ช่วยเหลือและส่งเสริม สนับสนุนการปฏิบัติภารกิจของท้องถิ่น แนวโน้มในอนาคต ประเทศต่างๆ กำลังเข้าสู่จุดร่วมที่เหมือนกันในยุคโลกาภิวัตน์ (globalization) คือ รัฐเข้าไปมีบทบาทมากขึ้นในเรื่องของการประสานแผน การสนับสนุนช่วยเหลือ และการจัดทำภารกิจใหญ่ที่จำเป็น ในขณะที่ท้องถิ่นรับผิดชอบในการตอบสนองต่อความต้องการในชีวิตประจำวันของประชาชน คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า แนวทางในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น ควรที่จะให้มีระบบภูมิภาคและระบบ

ท้องถิ่นควบคู่กันไป โดยปรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ ในลักษณะเดียวกับของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งจะสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางในการปรับปรุงดังนี้

1) การปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ใช้รูปแบบของระบบรัฐสภาและระบบเทศบาลเป็นตัวแบบ

2) ยังคงบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในท้องถิ่นชนบทหรือกึ่งชนบท ในรูปแบบของสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลและสุขาภิบาล เพื่อเป็นจุดเชื่อม จุดประสาน ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นในการปฏิบัติงาน จนกว่าจะมีการยกฐานะสภาตำบล อบต. และสุขาภิบาลเป็นเทศบาล

3) การปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัด ควรให้มี 2 ระดับคือ ท้องถิ่นขนาดใหญ่ระดับจังหวัด ได้แก่ อบจ. ซึ่งจะทำหน้าที่ในการจัดทำและประสานแผน นโยบาย หรือจัดทำกิจการขนาดใหญ่ที่มีลักษณะร่วมหรือผลกระทบร่วม เช่น การจราจร สิ่งแวดล้อม การศึกษา และกิจการอื่นๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นไม่สามารถกระทำได้ และท้องถิ่นขนาดเล็ก ได้แก่ เทศบาล อบต.และสุขาภิบาล สำหรับกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ควรมี 2 ระดับเช่นเดียวกัน

4) ประเด็นที่ควรมีการศึกษาโดยละเอียดต่อไป ได้แก่ แนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรให้มีภาพรวมที่เป็นระบบสอดคล้องและต่อเนื่อง การแบ่งแยกภารกิจและอำนาจหน้าที่ ด้านการเงินการคลังระหว่างรัฐกับท้องถิ่นหรือในระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน การบริหารงานบุคคล การถ่ายโอนพนักงานเจ้าหน้าที่ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น หรือระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่น

14. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การปฏิรูปการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย

ปีที่พิมพ์ 2540

ผู้รับผิดชอบ รศ.ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ และคณะ

แหล่งทุน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

วัตถุประสงค์และประเด็นในการศึกษา

1) เพื่อพิจารณาว่าการกำหนดเค้าโครงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ยังมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่แปรเปลี่ยนไป หรือสมควรจะแก้ไขปรับปรุงอย่างไร รวมทั้งการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารทั้ง 3 ส่วน

2) เพื่อพิจารณาว่า การจัดส่วนราชการของราชการบริหารส่วนกลางออกเป็นกระทรวง ทบวง กรมและกอง ยังคงมีความเหมาะสมอยู่หรือไม่

3) เพื่อพิจารณาหาแนวทางในการจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการระดับต่างๆ ให้มีความรวดเร็วและทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมได้ตลอดเวลา

4) เพื่อพิจารณาหาแนวทางในการมอบอำนาจ และกระจายอำนาจในการบริหารและการใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรต่างๆ ของผู้บริหารในระดับต่างๆ ให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการ

5) เพื่อพิจารณาหารูปแบบในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน ที่แบ่งออกเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านว่ายังมีความเหมาะสมหรือสมควรแก้ไขปรับปรุงอย่างไร

6) เพื่อพิจารณาหารูปแบบของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหลายรูปแบบในปัจจุบัน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล (3 ประเภท) สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา ว่ายังมีความเหมาะสม หรือสมควรจะแก้ไขปรับปรุงอย่างไร

ข้อค้นพบ

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไทย สามารถแยกได้ 4 ช่วงคือ ช่วงก่อน การปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 ช่วงการปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินสมัยรัชกาลที่ 5 ช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และช่วงหลัง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน จากวิวัฒนาการอันยาวนานของการบริหารราชการแผ่นดินไทย จนกระทั่งมีระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ออกใช้ เมื่อนำไปปฏิบัติ พบสภาพความเป็นจริงที่น่าสนใจ ดังนี้

1) การบริหารราชการของประเทศไทยเกือบทั้งหมด เป็นการบริหารราชการโดยส่วนกลาง
2) การจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานในปัจจุบัน
3) กลไกการจัดตั้ง ยุบ เปลี่ยนแปลงราชการยังขาดประสิทธิภาพ
4) ปัจจุบันยังไม่มีการมอบอำนาจ และกระจายอำนาจในการบริหารอย่างแท้จริง
5) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประเทศได้
6) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องทบทวน

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยฉายภาพให้เห็นถึง วิสัยทัศน์ราชการไทย ในปี พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) และนำเสนอโครงสร้างรวมของความสัมพันธ์ระหว่างราชการระดับต่างๆ ดังนี้

วิสัยทัศน์ภาครัฐไทย

ภาครัฐไทยในปีพุทธศักราช 2563 จะดำเนินการเฉพาะบทบาทในการกำหนดนโยบาย กำกับดูแล และเน้นบทบาทในการเป็นผู้จัดหาบริการ (service provider) มากกว่าการเป็นผู้ผลิต (service producer) ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและองค์กรอื่นๆ เข้ามามีบทบาทในอุตสาหกรรมบริการสาธารณะมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การส่งมอบบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างมีคุณภาพ โดยใช้ค่าใช้จ่ายให้คุ้มค่าที่สุด ในความสัมพันธ์ของภาครัฐเองนั้น ส่วนกลางจะรับผิดชอบดูแลในด้านนโยบายระดับชาติ และการต่างประเทศ โดยนำนโยบายที่กำหนดโดยฝ่ายการเมืองไปประสานให้เกิดการปฏิบัติ กำกับดูแลและตรวจสอบเป็นสำคัญ บทบาทในการจัดบริการสาธารณะต่างๆ รวมตลอดจนการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายที่ไม่ใช่ขอบเขตระดับชาติ ให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ คณะผู้ศึกษาได้เสนอความเห็นในการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารภาครัฐในเรื่องการจัดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น โดยเสนอให้มีการดำเนินการเป็น 3 ช่วง ดังนี้

ช่วงที่ 1 ภายใน 5 ปี คงไว้ซึ่งโครงสร้างของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ทั้ง 3 ระดับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ถ่ายโอนงาน งบประมาณและบุคลากรจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค

ช่วงที่ 2 ภายใน 10 ปี คงราชการส่วนภูมิภาคไว้ แต่ให้ภูมิภาคมีแค่ระดับจังหวัดเท่านั้น ขณะเดียวกันก็แปรสภาพอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด

ช่วงที่ 3 ภายในปี 2563 ให้มีเฉพาะราชการบริหารส่วนกลางและท้องถิ่นเท่านั้น เนื่องจากภารกิจ อำนาจหน้าที่และบุคลากรส่วนราชการต่างๆ ในภูมิภาค ได้แปรสภาพเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด

15. โครงการนำร่องเพื่อศึกษาบทเรียนกระบวนการวางระบบประชาคมอำเภอ

ปีที่จัดพิมพ์ 2540

ผู้รับผิดชอบ กรมการปกครอง มหาวิทยาลัยมหิดล กรมการศึกษานอกโรงเรียน และสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

แหล่งทุน กรมการปกครอง

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาวิจัยพัฒนาการความเป็นประชาคม และค้นหาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการสร้างกระบวนการประชาคมในระดับอำเภอ สำหรับเป็นบทเรียนให้อำเภอ/จังหวัด นำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และเงื่อนไขสภาพแวดล้อมของชุมชนนั้นๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นศึกษา

ฐานความคิดเรื่องประชาคม นัยหรือความจำเป็นที่จะต้องมีประชาคมระดับอำเภอ การก่อตัวของประชาคมอำเภอและความเข้มแข็งของชุมชน การปรับเปลี่ยนบทบาทของพหุภาคี โดยศึกษาในพื้นที่อำเภอนำร่อง 5 แห่ง คือ อำเภอเมืองน่าน จังหวัดน่าน อำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา อำเภออุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น อำเภอสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสงคราม

ข้อค้นพบ

ฐานความคิดเรื่องประชาคมเกิดขึ้นและรับรู้จากประสบการณ์และบทเรียนการรวมกลุ่มทำกิจกรรมการพัฒนาในพื้นที่ การรับรู้แนวทางในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ความตระหนักในบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในส่วนของภาคราชการ รับรู้เพิ่มเติมจากหน่วยงานต้นสังกัด (โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย) ซึ่งมีหนังสือแจ้งแนวทางไปยังอำเภอ แต่มีบางส่วนที่ตอบสนองในแนวทางเดิม ขาดการเรียนรู้อย่างจริงจังหรือมีฉันทะที่จะเปลี่ยนแปลงในเชิงคุณภาพ นัยหรือความจำเป็นที่จะต้องมีประชาคมระดับอำเภอ เกิดการเรียนรู้ร่วมกันว่าแนวทางการพัฒนาในทิศทางใหม่โดยใช้ความเป็นประชาคม การมีเครือข่ายเป็นเรื่องที่ควรส่งเสริมให้เกิดขึ้น และเกิดความตระหนักในการรวมกลุ่มกันในรูปแบบที่หลากหลายขึ้น โดยภาคีหลังสุดที่เข้ามารวมกลุ่มในช่วงของการศึกษานี้ คือ ภาคราชการ ในขณะที่ภาคประชาชนมีการรวมกลุ่มและมีประสบการณ์ในเรื่องนี้แล้วระยะหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย และมีประสิทธิผลของกลุ่มที่แตกต่างกันไปในแต่ละอำเภอ

ด้านการก่อตัวของประชาคมอำเภอและความเข้มแข็งของชุมชน บทเรียนในครั้งนี้พบว่า ในหลายพื้นที่มีความเข้มแข็งของชุมชนในด้านใดด้านหนึ่งอยู่ก่อนบ้างแล้ว ในบางพื้นที่มีภาคราชการเข้าไปมีบทบาทหนุนเสริมอยู่บ้าง ประชาคมอำเภอที่พัฒนาขึ้นจะช่วยเกื้อหนุนให้ชุมชนเข้มแข็งเพียงใด ขึ้นอยู่กับทุนทางสังคมที่มีอยู่เดิมในพื้นที่นั้นๆ และบทบาทของภาครัฐ และประชาชนที่เข้าร่วมในกระบวนการเป็นสำคัญ ปัจจัยและเงื่อนไขของการก่อตัวของประชาคมอำเภอ ในแต่ละพื้นที่เป็นไปอย่างหลากหลาย แต่เงื่อนไขร่วม (Universal condition) ที่สำคัญคือ การเปลี่ยนกระบวนทัศน์การทำงานใหม่ของภาคราชการบางส่วนอย่างจริงจัง การมีทุนทางสังคม ทุนทางทรัพยากร ทุนทางวัฒนธรรมอยู่ในพื้นที่ การหยิบยกประเด็นสาธารณะที่มีพลังเชื่อมใจได้ร่วมกัน (emotional charge) การมีประสบการณ์และบทเรียนที่ผ่านภาวะวิกฤตมาด้วยกัน การเห็นประโยชน์ชัดเจนจากการรวมตัวในอดีตหรือจากการศึกษาดูงาน เงื่อนไขร่วมของความล้มเหลว คือ การขาดศรัทธาในแนวทางนี้ โดยเฉพาะในกลุ่มราชการ การขาดวัฒนธรรมในการทำงานระหว่างกรมกอง การทำงานแบบมีส่วนร่วมกับประชาชน ปัญหากฎระเบียบที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทของพหุภาคี เนื่องจากการศึกษาในครั้งนี้มีระยะเวลาสั้น จึงไม่เห็นปรากฏการณ์นี้ชัดเจน แต่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้รับรู้บทบาทพหุภาคี

ในแนวทางประชาคม และตระหนักรู้ (social awareness) เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มในการทำงานร่วมกัน โดยเฉพาะความสัมพันธ์ในแนวราบ ทั้งนี้ คณะผู้ศึกษามีข้อเสนอว่า ผู้กำกับเวทีประชาคมอำเภอในสังคมไทยในปัจจุบัน ในระยะแรก ควรเป็นบุคลากรภาครัฐ ทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติ บุคลากรภาครัฐจึงจำเป็นต้องมีความเข้าใจและเห็นความสำคัญของประชาคม และปรับเปลี่ยนวิธีคิดและวิธีทำงานให้สอดคล้องกับกระบวนทัศน์ในสังคมประชาธิปไตยปัจจุบัน

บทเรียนการดำเนินงานประชาคมที่เกิดจากองค์กรภาครัฐและบุคลากรรัฐที่ผ่านมา ได้แก่ ปัญหาความเข้าใจและการยอมรับแนวคิดประชาคมอำเภอของผู้บริหารระดับสูงของจังหวัด ความต่อเนื่องของแนวคิดจากการโยกย้ายข้าราชการ การขาดการประสานงานและงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐในการทำกิจกรรมร่วมกัน ข้าราชการบางส่วนขาดความเข้าใจในประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่นซึ่งเป็นกลยุทธ์ในการสร้างจิตสำนึกร่วมกัน ข้าราชการแย่งผลงานกัน วัฒนธรรมราชการ (ผู้น้อยทำงาน ผู้ใหญ่ได้ผลงาน) ข้าราชการฝ่ายปกครองมีบทบาทหลักตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย แต่ข้าราชการฝ่ายอื่นๆ ยังมีส่วนร่วมในแนวคิดประชาคมอำเภอน้อย อำนาจรัฐยังมีอิทธิพลสูงกว่าอำนาจองค์กรส่วนท้องถิ่น โครงการพื้นฐานด้านการสื่อสารในอำเภอ ยังมีบทบาทจำกัดในการเผยแพร่แนวคิดประชาคมอำเภอ องค์กรที่เกิดจากการจัดตั้งโดยภาคราชการมักไม่ยั่งยืน

บทเรียนการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรประชาชน ได้แก่ ประชาชนต้องปรับเปลี่ยน “จิตสำนึกไพร่“ ให้มี “จิตสำนึกพลเมือง“ และสำนึกในการพึ่งพาตนเอง ประชาชนขาดความรอบรู้ในการมองและวิเคราะห์ปัญหา เนื่องจากขาดโอกาสในการรับข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ ควรเรียนรู้การใช้ “สื่อ“ ในการพัฒนาการเรียนรู้ของประชาชนอย่างต่อเนื่อง องค์กรประชาชนที่มีอยู่ทั้งที่เข้มแข็งและอ่อนแอมีความพร้อมแตกต่างกัน องค์กรประชาชนที่เข้มแข็งมีเงื่อนไขที่สำคัญในแต่ละขั้นตอน คือ ทุกฝ่ายต้องเข้าใจแนวคิดขององค์กรอย่างชัดเจน สมาชิกในองค์กรมีความเสียสละ จริงใจ ทุ่มเทการทำงาน มีเวทีแสดงความคิดเห็นและร่วมมือ มีผู้รับผิดชอบประสานความร่วมมือซึ่งกันและกัน ติดตามพิจารณาปรับปรุง แก้ไขข้อบกพร่อง องค์กรประชาชนประเภทเดียวกัน ยังขาดความเชื่อมโยงระหว่างองค์กรประชาชนประเภทอื่นๆ หรือองค์กรภาครัฐ และธุรกิจเอกชน ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลเป็นจุดเริ่มต้นของการเชื่อมต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ระบบวัฒนธรรมดั้งเดิม ระบบครอบครัว ความเป็นเครือญาติ เอื้อให้เกิดการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในแนวราบ ความหลากหลายของวัฒนธรรมและชีวภาพ เป็นที่มาของภูมิปัญญาและวิธีคิดที่แตกต่าง ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยน ถ่ายทอดประสบการณ์ ก่อให้เกิดความเข้มแข็งของสังคมโดยรวม องค์กรประชาชนในภาคเมืองและชนบท ส่วนหนึ่งเป็นองค์กรเยาวชน ซึ่งเป็นการสร้างพลังของคนรุ่นใหม่ที่จะสานต่อแนวคิดประชาคมในอนาคต

ทิศทางในอนาคตที่ควรพิจารณา คือ การใช้ปัญญาขับเคลื่อนเรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง จริงจังเข้มแข็ง การสื่อสารเรื่องนี้ในสังคมในวงกว้าง การพัฒนาศักยภาพของพหุภาคีอย่างมีประสิทธิภาพ การสร้างศรัทธาในหมู่ข้าราชการ การสร้าง core team การรักษาและบำรุงขวัญกำลังใจของบุคลากรที่ทำหน้าที่ change agents และ facilitators และการสร้างบุคลากรเหล่านี้เพิ่มขึ้น การพัฒนาตัวชี้วัดการเป็นประชาคมระดับอำเภอ การบันทึกและเผยแพร่บทเรียนที่ได้รับ การทำคู่มือถาม-ตอบ ปัญหาที่พบบ่อย หรือปัญหาต่อการดำเนินงานเพื่อเผยแพร่ในวงกว้างต่อผู้เกี่ยวข้องต่อไป

16. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การประเมินผลการฝึกอบรมเพิ่มพูนประสิทธิภาพองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

ปีที่จัดพิมพ์ 2540

ผู้รับผิดชอบ ดร.ดำรงค์ วัฒนา และคณะ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แหล่งทุน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

วัตถุประสงค์

1) เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ในการฝึกอบรมองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2538

2) เพื่อรับทราบปัญหา อุปสรรคในการอบรม

3) เพื่อรับทราบความต้องการในการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาขีดความสามารถของ อบต. เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรมต่อไป

ประเด็นศึกษา มีประเด็นที่สำคัญ 2 ประเด็น คือ

1) การติดตามและประเมินสัมฤทธิ์ผล และผลการฝึกอบรม อบต.ที่ได้ดำเนินการฝึกอบรมในปี 2538-2539 จำนวน 6 หลักสูตร ได้แก่

1.1) การประชุมเตรียมความพร้อมประธานกรรมการบริหาร อบต. และประธานสภาตำบล ปี 2538

1.2) การฝึกอบรมสมาชิกสภา อบต. ปี 2538

1.3) การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานสภาตำบล และอบต.ระดับจังหวัด อำเภอ และกิ่งอำเภอปี 2538

1.4) การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของ อบต. ปี 2538

1.5) การฝึกอบรมเพิ่มพูนประสิทธิภาพประธานกรรมการบริหาร อบต. ที่จัดตั้งใหม่ในปี 2539

1.6) การฝึกอบรมสมาชิกสภา อบต.ที่จัดตั้งใหม่ ปี 2539

2) การประเมินความเหมาะสมของหลักสูตรการฝึกอบรมว่าสอดคล้องกับภารกิจของ อบต. หรือไม่

ข้อค้นพบ

สัมฤทธิ์ผลของการฝึกอบรมเพิ่มพูนประสิทธิภาพ อบต. มีระดับสูงปานกลาง สาเหตุที่สัมฤทธิ์ผลของการฝึกอบรมไม่สูงมาก เนื่องมาจากข้อจำกัดของหน่วยงานจัดการโครงการฝึกอบรมที่มีทรัพยากรการบริหารน้อย เมื่อเทียบกับปริมาณงานที่มาก ทั้งในรูปของปริมาณคนของกลุ่มเป้าหมาย และเป็นงานที่ต้องลงลึกในเนื้อหาการฝึกอบรม และด้วยเวลาอันจำกัด นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ยังขาดประสบการณ์เนื่องจาก อบต. เป็นรูปแบบการบริหารท้องถิ่นที่จัดตั้งใหม่ ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ต้องเรียนรู้งานใหม่ในเวลาอันจำกัด คณะที่ปรึกษาได้มีข้อเสนอในการพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรมตามความจำเป็นของการฝึกอบรมใน 3 ระดับ ได้แก่ ระดับองค์การ ระดับกลุ่ม และระดับปัจเจกบุคคล ในด้านการบริหารโครงการ กรมการปกครองจำเป็นต้องปรับปรุงการบริหารการจัดการ ซึ่งมีทางเลือกหลายประการ ได้แก่ การจัดตั้งสถาบันเฉพาะการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น หรือการเสริมสร้างสมรรถนะของหน่วยการฝึกอบรมของสำนักบริหารราชการส่วนตำบล (รสต.) หรือร่วมมือกับองค์กรภายนอก รสต. เช่น ที่ปรึกษาเอกชน สถาบันการศึกษา เป็นต้น สำหรับการศึกษาวิจัยต่อไป ควรวางระบบการวัดและประเมินผลการฝึกอบรมทั้งก่อนและหลังการฝึกอบรม รวมทั้งให้มีการวิจัยติดตามผล เพื่อนำผลการศึกษาในลักษณะที่ต่อเนื่องนี้ไปพัฒนาการจัดการการฝึกอบรมต่อไป

17. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของสตรีในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

ปีที่จัดพิมพ์ 2540

ผู้รับผิดชอบ สถาบันเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาชนบท จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แหล่งทุน สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาความสนใจและความพร้อมของหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม รวมทั้งการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการส่งเสริมให้ผู้นำสตรีเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา อบต.ในปี 2539 ตลอดจนประมวลหลักสูตรและคู่มือการอบรมสตรีที่เกี่ยวกับการเพิ่มศักยภาพการมีส่วนร่วมใน อบต.

ประเด็นศึกษา การพัฒนาศักยภาพและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสตรีใน อบต.

ข้อค้นพบ

หลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมแก่สตรี ก่อนลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก อบต. มีส่วนกระตุ้นให้สตรีตัดสินใจลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 25-36 สตรีที่ได้รับเลือกตั้งร้อยละ 50 เชื่อว่า การอบรมเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่ทำให้ได้รับการเลือกตั้ง การจัดอบรมส่วนใหญ่ ยังใช้งบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานเอกชน เพราะงบประมาณจากส่วนราชการมีน้อยและมีแนวโน้มว่าอาจถูกปรับลดอีกในสภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสตรีในการเมืองท้องถิ่น โดยบุคลากรของราชการทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นเป็นผู้ส่งเสริม และกระตุ้นให้ท้องถิ่นตื่นตัว ย่อมเป็นกลไกสำคัญในการเข้าร่วมของสตรีในการพัฒนาชุมชนเป็นจริงยิ่งขึ้น โครงสร้างการจัดตั้งกลุ่มและเครือข่ายสตรีรูปแบบต่างๆ ซึ่งสนับสนุนโดยหน่วยงานของรัฐ เช่น คณะกรรมการพัฒนาสตรีระดับตำบล อำเภอ จังหวัด กลุ่มแม่บ้านเกษตรกร อาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐาน เป็นต้น ถือเป็นคุณูปการต่อการเสริมสร้างความเชื่อมั่นของสตรี โดยมุ่งเน้นประเด็นเศรษฐกิจ อนามัย อาชีพ เป็นต้น ทำให้การต่อเติมแนวคิดเรื่องการเมือง กระทำได้ง่ายขึ้น ปรัชญาและเทคนิคการฝึกอบรม ซึ่งปรับเปลี่ยนจากการบรรยาย สื่อสารทางเดียว มาเป็นการเรียนรู้แบบผู้ใหญ่ ที่เชื่อว่าทุกคนมีประสบการณ์ ศักยภาพ และเป็นผู้เรียนรู้ได้ การใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมสอดแทรกให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมเกิดการวิเคราะห์ ตระหนักรู้ด้วยตัวเอง การใช้แนวคิดบทบาทหญิงชาย (gender perspective) เป็นเครื่องมือช่วยกระตุ้นจิตสำนึก การรู้คุณค่าของตนเอง

ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า ควรสนับสนุนความเข้มแข็งของ อบต. ให้มีงบประมาณและการดำเนินการที่เป็นอิสระและเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น ผลักดันให้ อบต.มีการดำเนินงานที่ตอบสนองและเอื้อประโยชน์ต่อสมาชิกชุมชนอย่างเสมอภาคและกว้างขวาง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของสตรีในการเข้ามามีบทบาทร่วมกับบุรุษ รณรงค์ให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของ อบต.และมีส่วนร่วมในการพัฒนาการตรวจสอบการทำงานของ อบต. เพื่อให้เกิดความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและเอื้อประโยชน์ที่ยั่งยืน ประชาชนควรร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการวางแผนและการดำเนินงานของ อบต.เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ให้ความร่วมมือต่อการส่งเสริมสตรีลงสมัครเป็นสมาชิก อบต.

18. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การประเมินกระบวนการบริหารจัดการในโครงการพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล

ปีที่จัดพิมพ์ 2540

ผู้รับผิดชอบ ผศ.ดร.วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แหล่งทุน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

วัตถุประสงค์

เพื่อประเมินกระบวนการบริหารจัดการและประสิทธิผลจากการดำเนินโครงการพัฒนาตำบล ปี 2540 ว่ามีส่วนสนับสนุนและเตรียมความพร้อมให้สภาตำบลและ อบต. อย่างไร และจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการดำเนินงานในปีต่อไป เพื่อให้สภาตำบลสามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีกลไกบริหารจัดการที่สอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจ

ประเด็นที่ศึกษา

ประเมินการใช้ประโยชน์จากโครงการ ประเมินผลกระทบ (Impact) ของโครงการใน 3 ด้าน คือ ผลกระทบต่อเป้าหมายและแนวทางของแผนฯ 8 ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิตของประชาชน ผลกระทบทางด้านการบริหารงานของสภาตำบลและ อบต. ประเมินความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ การประเมินศักยภาพ โอกาสและข้อจำกัดของสภาตำบล และอบต. ในการรองรับนโยบายการพัฒนาและกระจายรายได้จากส่วนกลาง

ข้อค้นพบ

การประเมินกระบวนการบริหารจัดการ พบว่า ในปี 2540 แม้ส่วนกลางจะขยายกรอบโครงการโดยเพิ่มด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการพัฒนาระหว่างสภาตำบลและอบต. และด้านการพัฒนาองค์กรท้องถิ่นและบุคลากรท้องถิ่น แต่ประชาชนในตำบลยังให้ความสำคัญด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ โดยเฉพาะการสร้างถนนและแหล่งน้ำ และเน้นหลักการความสอดคล้องกับแผนพัฒนาตำบล ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอโครงการค่อนข้างมาก แม้ว่าจะมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานและติดตามความก้าวหน้า และร่วมบำรุงรักษาโครงการที่จัดทำขึ้นค่อนข้างน้อย

การประเมินประสิทธิผล พบว่า มีประสิทธิผลต่อการแก้ปัญหาของท้องถิ่น และประชาชนได้รับประโยชน์จากโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานและมีรายได้เพิ่มขึ้นจากโครงการพัฒนาอาชีพ

การประเมินผลกระทบ มีผลกระทบในเชิงบวกต่อเศรษฐกิจและสังคม และเห็นว่าเป็นโครงการที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการในระดับจังหวัด โดยเฉพาะเพื่อส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และการพัฒนาขีดความสามารถของสภาตำบลและ อบต. แต่มีผลน้อยมากต่อการพัฒนาโครงการระหว่างตำบล

คณะผู้วิจัยได้เสนอแนะแนวทางการปรับปรุงการดำเนินโครงการ ดังนี้

1) ในระดับกรอบนโยบาย รัฐบาลควรทบทวนข้อห้ามโครงการด้านการกีฬา เนื่องจากประชาชนเห็นว่าเป็นโครงการที่ช่วยส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชนและช่วยลดปัญหายาเสพติดและควรพัฒนาบุคลากรของ อบต. ในด้านการวางแผน การจัดระบบงานและระบบงบประมาณ นอกเหนือจากการจัดทำโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ

2) ในการวางแผนและการปฏิบัติงาน จังหวัดและอำเภอควรปรับปรุงแผนพัฒนาตำบลที่วางไว้ก่อนการยกฐานะจากสภาตำบลเป็น อบต. ควรปรับปรุงระบบและวิธีการประชาสัมพันธ์โครงการ โดยเฉพาะการประชาสัมพันธ์

เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการ และควรมีช่างด้านเทคนิคเพื่อสนับสนุนการทำงานของสภาตำบลและ อบต.

ระบบการติดตามผลและประเมินโครงการ ควรมีการติดตามผลภาคสนามให้มากขึ้น และควรสนับสนุนให้สถาบันการศึกษาในระดับภูมิภาคมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ

19. โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การสร้างสรรค์ประชาคมเมือง

ปีที่พิมพ์ 2540

ผู้รับผิดชอบ ชัยวัฒน์ ถิรพันธ์ และคณะ

แหล่งทุน สำนักงานสนับสนุนกองทุนการวิจัย (สกว.)

วัตถุประสงค์ เ

พื่อสร้างความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับพื้นที่เมืองและความสัมพันธ์กับชุมชนต่างๆ อย่างเป็นระบบ ตลอดจนสำรวจและรวบรวมเครื่องมือต่างๆ ที่นำไปสู่นวัตกรรมสังคมซึ่งเป็นผลงานที่ได้รับความสำเร็จมาแล้ว เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางการวิจัยและพัฒนาประชาคมเมืองในอนาคต

ประเด็นศึกษา

เป็นการศึกษาเบื้องต้นถึงโครงสร้างและการเปลี่ยนแปลงด้านกายภาพ สังคม ประวัติศาสตร์ โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร

ข้อค้นพบ

การพัฒนากรุงเทพมหานครนั้นผูกพันเป็นเหตุเป็นผลกับกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมไทยที่ผ่านมาอย่างแยกไม่ออก ชีวิตผู้คนและสภาพเมืองกรุงเทพฯ ในยุคแรกๆ นั้น จะเข้มแข็งและเป็นระบบอยู่ในระดับชุมชน และครัวเรือน การดำเนินชีวิตยังไม่มีความซับซ้อนอะไร ตัวพระนครที่มีการขยายตัวมานั้นก็ถูกดูแลและพัฒนาไปด้วยพระราชดำริต่างๆ ตลอดมา ต่อมาเมื่อมีการพัฒนาเข้าสู่ยุคพัฒนาเป็นเมืองรถ เมืองบก เมืองถนน ตามแบบอย่างประเทศทาง ตะวันตกก็สามารถทำขึ้นได้ด้วยความต่อเนื่องของการวางแผนและตัดสินใจของศูนย์กลางการปกครอง ทั้งตัวเมืองเองก็เกิดขึ้นในที่จำกัดอย่างค่อยเป็นค่อยไป ในที่สุดเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การจัดการดูแลเมืองก็พ้นจากการเป็นพระราชภาระ การใช้รถใช้ถนน (Motorization) เริ่มมีน้ำหนักเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ การพัฒนาเมืองถูกแปรให้เป็นเพียงการพาณิชย์และทำกำไรด้านเดียว โดยขาดสำนึกทั้งส่วนตนและสำนึกสาธารณะในการจัดการกระบวนการพัฒนาเมืองเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี จึงทำให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองโตตามยถากรรม ขาดระบบในการจัดการที่ดีและเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว มีลักษณะที่เป็นเมือง 3 สมัย คือ มีทั้งชุมชนดั้งเดิมที่ทำเกษตรกรรม เมืองอุตสาหกรรม และเมืองธุรกิจการค้าที่มีอาคารสูงและบ้านจัดสรรสมัยใหม่ โอกาสและศักยภาพการสร้างสรรค์ประชาคมเมืองกรุงเทพมหานครซึ่งมีประวัติและปัจจัยกำหนดการพัฒนาที่ซับซ้อน ในขั้นแรกจึงต้องสามารถค้นหา วิเคราะห์ให้เห็นภาพรวมหรือสถานการณ์จริงๆ ของ มหานครแห่งนี้ และเผยแพร่ให้เป็นที่เข้าใจต่อสาธารณชนและผู้พัฒนามหานครแห่งนี้ ซึ่งปรากฏการณ์ เหตุการณ์ และประสบการณ์ การเรียนรู้ใดๆ ที่ได้จากกระบวนการคิด และกระบวนการเคลื่อนไหวที่ทำกับกรุงเทพมหานครนั้น จะเป็นบทเรียนชั้นดีและทันการณ์ทันสมัย เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาคมและการบริหารจัดการเมืองของไทยอีกหลายเมือง เพราะกรุงเทพฯ คือเมืองหัวแถวที่มีเมืองอื่นๆ พัฒนาตามหลังตามอย่างกันทั้งนั้น ไม่ว่าจะตามยถากรรม หรือว่าด้วยการวางแผนอย่างตั้งอกตั้งใจก็ตาม

งานวิจัยตั้งแต่ปี 2541

1. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริการส่วนตำบล (อบต.)

ปีที่ตีพิมพ์ 2541

ผู้รับผิดชอบ รศ.ดร. จรัส สุวรรณมาลา

แหล่งทุน สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

วัตถุประสงค์

เพื่อประเมินขีดสมรรถนะและโอกาสในทางการคลังของ อบต. ว่ามีจุดแข็งและจุดอ่อนในเรื่องดังกล่าวอย่างไร รวมทั้งมีโอกาสและศักยภาพในการพัฒนาอย่างไร

ประเด็นการศึกษา

ศักยภาพทางการคลังของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา 4 แห่ง คือ อบต. บางพลีใหญ่ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ อบต. เทพารักษ์ อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ อบต. ธนู อำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อบต. ท่าเอี่ยม กิ่ง อำเภอสากเหล็ก จังหวัดพิจิตร

ข้อค้นพบ

การศึกษาในครั้งนี้มีข้อค้นพบที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1) อบต. มีศักยภาพทางการคลังแตกต่างกัน โดย อบต. ในเขตเมืองมีแนวโน้มที่จะมีความสามารถในการหารายได้จากภาษีท้องถิ่นได้มากกว่า อบต. ในชนบท

2) อบต. ส่วนใหญ่มีรายได้เหนือรายจ่าย (มีเงินสะสมเมื่อสิ้นปีงบประมาณ) ในสัดส่วนค่อนข้างสูง

3) อบต. ส่วนใหญ่ใช้เงินงบประมาณมากกว่าร้อยละ 85 ไปเพื่อการจัดบริการสาธารณะแก่ชุมชน

4) อบต. ส่วนใหญ่ยังไม่สามารถบริหารทรัพยากรทางการเงินของตนเองให้เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ทั้งนี้เพราะ อบต. ยังขาดระบบการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นที่เป็นระบบ ระบบการคลังและบริหารจัดการของ อบต. ในภาพรวมเป็นระบบปิดตัวเองและไม่โปร่งใส และมีความเสี่ยงต่อการเกิดการคอร์รัปชั่นทางการเงินค่อนข้างสูง

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมสมรรถนะด้านการเงินการคลังในอนาคต ดังนี้

1) อบต. ที่มีจำนวนประชากรน้อยจะมีรายจ่ายการดำเนินการต่อหัวประชากรสูงกว่า อบต. ที่มีจำนวนประชากรมากกว่า รัฐบาลจึงควรส่งเสริมให้ อบต. ที่มีพื้นที่น้อยเกินความเหมาะสมไปรวมตัวกับ อบต. เทศบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ที่อยู่ใกล้เคียง เพื่อให้มีจำนวนประชากรและพื้นที่มากเพียงพอต่อไป

2) การส่งเสริมการพัฒนารายได้ให้มั่นคง พึ่งตนเองและโปร่งใส

3) การพัฒนาระบบภาษีทรัพย์สิน (ภาษีโรงเรือนและภาษีบำรุงท้องที่) ให้เป็นแหล่งรายได้ในอนาคต โดยรัฐบาลควรเร่งปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีดังกล่าวให้ทันสมัย มีฐานภาษีกว้างขวาง และส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารจัดเก็บภาษีของ อบต.

4) ส่งเสริมให้ อบต. จัดเก็บภาษีท้องถิ่นของตนเอง โดยรัฐบาลควรศึกษาวิจัยและพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินที่อาจนำมาใช้แทนภาษีเดิม และควรสร้างแรงจูงใจให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยผ่านระบบเงินอุดหนุนสำหรับการพัฒนาระบบภาษีใหม่แก่ท้องถิ่นต่างๆ และโดยการจัดให้มีหลักสูตรการฝึกอบรม การให้ความรู้ทางวิชาการและอื่นๆ เป็นต้น

5) ส่งเสริมให้ อบต. ดำเนินกิจกรรมในระบบเก็บค่าบริการให้มากขึ้น โดยรัฐบาลควรศึกษาถึงกิจกรรมที่อาจส่งเสริมให้ อบต. ดำเนินการโดยใช้ระบบการจัดเก็บค่าบริการได้ และจัดให้มีสิ่งจูงใจ การอำนวยความสะดวก การปรับปรุงแก้ไขระเบียบกฎหมายที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการ การฝึกอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรของท้องถิ่น เพื่อให้ อบต. มีความรู้เกี่ยวกับวิธีการดำเนินกิจกรรม เร่งดำเนินการโอนรายได้ตามกฎหมายให้แก่ อบต. เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมตามเจตนารมณ์ของการปกครองตนเองได้อย่างสมบูรณ์

6) การส่งเสริมการพัฒนาประสิทธิภาพด้านรายจ่าย โดย

6.1) การลดการควบคุม อบต. ด้านโครงสร้างและการบริหารจัดการ รัฐบาลควรจะได้ตรวจสอบประเมินผลกระทบของระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆ และพิจารณาลดหรือเลิกการควบคุมโครงสร้างการบริหารงาน รวมทั้งเรื่องอื่นๆ ที่มีผลทำให้ อบต. มีรายจ่ายประจำสูงกว่าที่ควรจะเป็น

6.2) การส่งเสริมให้ อบต. ดำเนินกิจกรรมร่วมกับ “องค์กรภายนอก” และการจ้างเหมาเอกชนจัดบริการแทนการดำเนินการเองแบบครบวงจร โดยรัฐบาลอาจส่งเสริมให้ อบต.เลือกดำเนินกิจกรรมในระบบใหม่ เช่น ร่วมจัดบริการสาธารณะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ใกล้เคียง การให้เอกชนเข้ามารับจ้างจัดบริการบางประเภทให้แก่ อบต. โดยการศึกษาและพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการแบบ contracting out ของท้องถิ่น จัดฝึกอบรมให้คำแนะนำ และจัดให้มีสิ่งจูงใจอื่นๆ เพื่อให้ท้องถิ่นได้มีโอกาสทดลองดำเนินการในรูปแบบใหม่ดังกล่าว

6.3) การส่งเสริมให้ อบต. ใช้ระบบงบประมาณแบบ Performance Budgeting โดยรัฐบาลควรพัฒนาระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน สำหรับ อบต. และให้ อบต. ที่มีความสามารถและมีความประสงค์ที่จะเลือกใช้ระบบงบประมาณที่ดีกว่า สามารถเลือกนำไปใช้ใน การบริหารจัดการได้อีกทางหนึ่ง

6.4) การพัฒนาระบบบริหารการเงิน การบัญชี และการตรวจสอบภายในให้ทันสมัยและไม่ซับซ้อน โดยรัฐบาลควรกำหนดให้ อบต. ต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน หรืออาจจำเป็นต้องวางระบบตรวจสอบบัญชี อบต. โดยองค์กรในภาคเอกชน แทนการให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชี รวมทั้ง การส่งเสริมสมรรถนะของผู้บริหาร อบต. ให้สามารถตรวจสอบและควบคุมการบริหารการเงินของ อบต. ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6.5) ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรในด้านการวางแผนและการจัดการงบประมาณ โดยทำอย่างเป็นระบบ คือ ควรกำหนดเป้าหมายให้ชัดเจนว่าบุคลากรของ อบต. ควรมีความรู้ ทักษะด้านการวางแผน การจัดทำงบประมาณ และการบริหารการเงินในลักษณะใดบ้าง และจะพัฒนาโดยวิธีใดจึงจะได้ผลมากที่สุด

7) การปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยควรมีลักษณะที่พึงประสงค์อย่างน้อย 3 ประการ คือ

7.1) เป็นระบบเงินอุดหนุนที่จะช่วยลดความแตกต่าง หรือสร้างความเท่าเทียมในทางการคลังระหว่าง อบต. ต่างๆ ได้มากขึ้น

7.2) เป็นระบบที่โปร่งใส มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน สามารถตรวจสอบได้

7.3) เป็นระบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ระดับหนึ่งว่าในปีต่อๆ ไป อบต. หรือองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะได้รับเงินทุนอุดหนุนจากรัฐบาลประมาณเท่าใด ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรส่วนท้องถิ่นสามารถวางแผนการใช้เงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การถ่ายโอนงานและกิจกรรมพัฒนาชุมชนให้แก่องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชน

ปีที่จัดพิมพ์ 2542

ผู้รับผิดชอบ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

แหล่งทุน สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษารูปแบบที่เหมาะสมในการถ่ายโอนงานและกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ ขององค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกรมการพัฒนาชุมชน เพื่อกำหนดเป็นแผนปฏิบัติการถ่ายโอนงานและกิจกรรมพัฒนาชุมชนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชน

ประเด็นการศึกษา

ประกอบด้วย การจำแนกภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในงานการพัฒนาชุมชน โดยวิเคราะห์การไหลเวียนของงาน การวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการดำเนินงานตามกิจกรรมของหน่วยงานพัฒนาชุมชนและชุมชน โดยการประชุมเชิงปฏิบัติการ การวิเคราะห์การจัดทำแผนการถ่ายโอนงานและกิจกรรมพัฒนาชุมชนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชน

ข้อค้นพบ

งานและกิจกรรมที่ควรถ่ายโอนให้กับองค์กรชุมชน คือ งานจัดกิจกรรมชุมชน งานบริหารการจัดกลุ่ม/องค์กรและกิจกรรมพัฒนาชุมชนที่ดำเนินงานอยู่ในชุมชน งานจัดหรือให้บริการชุมชนด้วยการพัฒนาเด็ก สตรี เยาวชน อาชีพ เงินทุน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม งานและกิจกรรมที่ควรโอนให้องค์กรการปกครองท้องถิ่น คืองานสนับสนุนหรืออุดหนุนกิจกรรมพัฒนาชุมชนและการจัดหรือให้บริการชุมชนที่ดำเนินงานโดยกลุ่ม/องค์กรชุมชน และชุมชน รวมทั้งงานจัดหรือให้บริการชุมชนด้านการพัฒนาเด็ก สตรี เยาวชน อาชีพ เงินทุน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในส่วนที่เกินความสามารถของชุมชน ในส่วนของกรมการพัฒนาชุมชน จะดำเนินการในส่วนของนโยบาย การวิจัยการพัฒนารูปแบบและวิธีการพัฒนาชุมชน การกำหนดและส่งเสริมการให้บริการ การสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการจัดบริการ การส่งเสริมและพัฒนาเครือข่าย การติดตาม ประเมินผล เพื่อสนับสนุนและประสานงานให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ตามภารกิจ ทั้งนี้ ไม่สามารถกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการถ่ายโอนงาน และกิจกรรมได้พร้อมกันทุกพื้นที่ จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์องค์กร ชุมชน และกิจกรรมเป็นกรณีๆ ไป แต่จะแบ่งแผนการถ่ายโอนฯ เป็น 2 ระยะ คือ ก่อนและหลังการถ่ายโอน ก่อนการถ่ายโอน มีงานที่จะต้องดำเนินไปพร้อมๆ กัน 3 ด้าน คือ การเตรียมความพร้อมของชุมชน การส่งเสริมและพัฒนาสิ่งจูงใจทั้งภายในและภายนอก และการยกระดับงานและการสร้างความสัมพันธ์ หลังการถ่ายโอน มีงานที่จะต้องดำเนินการ 3 เรื่อง คือ การพัฒนาช่องทางสื่อสารระหว่างองค์กรกับเจ้าหน้าที่ของกรมการพัฒนาชุมชนทุกระดับ และระหว่างองค์กรชุมชน การส่งเสริมการเรียนรู้ของชุมชนและพัฒนาการทำงาน การส่งเสริมเครือข่ายองค์กรชุมชน เพื่อให้เกิดความร่วมมือและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน ทั้งนี้ มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย คือ ควรปรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ให้เป็นนักพัฒนาที่ดี และติดตามการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้สามารถทำงานร่วมกับประชาชน ปรับการรับรู้ของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ตระหนักในความเป็นเจ้าของกิจกรรมการพัฒนาชุมชน ควรทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ในการปรับบทบาทตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการ ควรให้จังหวัด อำเภอศึกษาแนวทางการวิเคราะห์ความสามารถและความพร้อมของชุมชนและจัดทำแผนการถ่ายโอนงานฯ

หน่วยงานระดับกอง ควรศึกษาแผนการถ่ายโอนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงแผนงาน/โครงการ ในระบบงบประมาณ ควรมีการเตรียมปรับรูปแบบ/วิธีการทำงานเพื่อดำเนินงาน/กิจกรรมที่กระทำภายหลังการถ่ายโอน ควรให้มีคณะทำงานแปลงแผนการวิจัยไปสู่การปฏิบัติ

3. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การถ่ายโอนภารกิจของกรมโยธาธิการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล

ปีที่พิมพ์ 2542

ผู้รับผิดชอบ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

แหล่งทุน สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาผลการดำเนินการตามภารกิจที่กรมโยธาธิการได้ถ่ายโอนให้องค์การปกครองท้องถิ่น ในปีงบประมาณ 2542 ว่าดำเนินการตามหลักเกณฑ์ แนวทางที่สำนักงบประมาณกำหนดหรือไม่ และเสนอแนะขั้นตอน แนวทางปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจของกรมโยธาธิการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นศึกษา

ประกอบด้วยผลการดำเนินงานของโยธาธิการจังหวัดในการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี 2542 และข้อคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อค้นพบ

ผลการดำเนินการของโยธาธิการจังหวัดในปี 2542

มีโครงการที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 งาน/โครงการ คือ งานก่อสร้างทางและงานก่อสร้างระบบน้ำสะอาด โดยโยธาธิการจังหวัดระบุว่า ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพิจารณาดำเนินการตามโครงการ จำนวน 114 โครงการ แต่งตั้งผู้แทนองค์กรปกครองท้องถิ่นร่วมเป็นกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคา 54 จังหวัด จำนวน 101 โครงการ เป็นกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา 59 จังหวัด จำนวน 110 โครงการ กรรมการเปิดซองสอบราคา 37 จังหวัด 79 โครงการ ผู้ควบคุมงาน 58 จังหวัด จำนวน 158 โครงการ กรรมการตรวจการจ้าง 67 จังหวัด จำนวน 182 โครงการ และอื่นๆ 4 จังหวัด ในการบริหารโครงการ พบว่า กรมโยธาธิการไม่ได้ศึกษาวิธีการ ขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจฯ หรือสั่งการให้จังหวัดเตรียมการ เพราะขาดความชัดเจนในการดำเนินการ การอนุมัติเงินประจำงวดมีความล่าช้าเนื่องจากสำนักงบประมาณกำหนดให้ยื่นคำขออนุมัติเงินประจำงวดได้ปีละ 2 ครั้ง โดยโยธาธิการจังหวัดต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุให้เรียบร้อยก่อนจึงจะขออนุมัติเงินประจำงวดได้ นอกจากนั้นยังพบว่า มีการขออนุมัติเปลี่ยนแปลงพื้นที่ดำเนินการ 93 โครงการ จากจำนวนโครงการทั้งหมด 271 โครงการ และเมื่อถึงสิ้นเดือนพฤษภาคม 2542 เริ่มดำเนินโครงการเพียง 86 โครงการ ยังไม่ดำเนินการ 149 โครงการ ในการดำเนินการดังกล่าวมีปัญหาอุปสรรค ดังนี้ สำนักงบประมาณกำหนดหลักเกณฑ์ล่าช้า พื้นที่ดำเนินการซ้ำซ้อน กระบวนการขออนุมัติเงินประจำงวดต้องใช้เวลามาก การติดต่อประสานงานระหว่างโยธาธิการจังหวัดและ อบต. ไม่สะดวก การตรวจสอบปริมาณน้ำในโครงการก่อสร้างประปาหมู่บ้าน ทำให้การดำเนินงานโครงการล่าช้า โครงการก่อสร้างถนนที่ต้องดำเนินการผ่านหลาย อบต. ทำให้ต้องใช้เวลาในการติดต่อมาก การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ มักจะไม่ได้รับความยินยอมจากพื้นที่โครงการเดิม รวมทั้ง ต้องแจ้งให้ส่วนกลางพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน ทำให้เกิดความล่าช้า

ความคิดเห็นของฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการถ่ายโอนภารกิจ

โยธาธิการจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล มีความเห็นว่า ภารกิจของกรมโยธาธิการที่ควรโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้ในทันที มี 7 งาน คือ การก่อสร้างถนนในหมู่บ้าน การก่อสร้างประปามาตรฐาน ก ข การก่อสร้างฝาย/คลอง การก่อสร้างถังเก็บน้ำฝน การกำจัดผักตบชวา โครงการไฟฟ้าหมู่บ้านและสูบน้ำโดยใช้พลังงาน แสงอาทิตย์ การควบคุมอาคารโดย อบต. ต้องการให้กรมโยธาธิการสนับสนุนในเรื่องการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานและแบบแปลนการก่อสร้างมาตรฐาน จากการสัมภาษณ์และสังเกตการณ์ พบว่า ศักยภาพและความพร้อมด้านสถานที่และบุคลากรของ อบต.อยู่ในระดับปานกลาง ความพร้อมด้านวัสดุและงบประมาณอยู่ในระดับปานกลางและน้อย ความพร้อมด้านข้อมูลในการวางแผน พบว่า มีการใช้ข้อมูลจาก กชช.2 ค.จปฐ. และการประชุมระดมความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่

ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า ภารกิจที่กรมโยธาธิการสามารถถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แยกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีศักยภาพและความพร้อมที่จะรับโอน 9 ภารกิจ คือ ก่อสร้างถนนในหมู่บ้าน ปรับปรุงสะพานไม้เป็นสะพาน คสล. ขุดเจาะบ่อบาดาล ก่อสร้างประปาหมู่บ้าน ก่อสร้างฝาย/คลอง ก่อสร้างถังเก็บน้ำฝน ก่อสร้างระบบกำจัดขยะ กำจัดผักตบชวาและขุดลอกคูคลอง และการควบคุมอาคาร

2) องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1-2 มีศักยภาพและความพร้อมใน 9 ภารกิจเช่นเดียวกัน

3) องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 3-5 มีศักยภาพและความพร้อม ใน 7 ภารกิจ (ยกเว้น ปรับปรุงสะพานไม้เป็นสะพาน คสล. และ ก่อสร้างระบบกำจัดขยะ)

โดยควรแยกภารกิจที่จะถ่ายโอนเป็น 4 ประเภท คือ

1) งาน/โครงการที่ให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง ได้แก่ โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตในหมู่บ้าน และงานก่อสร้างถังเก็บน้ำฝน โดยกรมโยธาธิการควรตัดโอนงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการเอง

2) งาน/โครงการที่ให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยกรมโยธาธิการกำกับดูแล ได้แก่ โครงการก่อสร้างถนนลาดยาง งานขุดเจาะบ่อบาดาล โครงการก่อสร้างประปามาตรฐาน ก ข งานก่อสร้างฝาย/คลอง และโครงการบางประเภทในงานบูรณะ บำรุงรักษาสิ่งสาธารณประโยชน์ โดยกรมโยธาธิการกำหนดระยะเวลา ขั้นตอนและแนวทางในการถ่ายโอน

3) งาน/โครงการที่คงไว้ที่กรมโยธาธิการระยะเวลาหนึ่ง ได้แก่ โครงการที่ต้องใช้เทคนิคสูง หรือต้องอาศัยความร่วมมือมากกว่า 1 อบต. โดยกรมโยธาธิการกำหนดระยะเวลา ขั้นตอนและแนวทางในการถ่ายโอนฯ

4) งาน/โครงการที่คงไว้ที่กรมโยธาธิการ ได้แก่ งาน/โครงการที่มีความยุ่งยากสูงมาก ใช้เทคนิคสูง งานที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่สามารถดำเนินการได้เอง โครงการที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งานที่เป็นอำนาจของกรมโยธาธิการตามที่กฎหมายกำหนด

ทั้งนี้ กรมโยธาธิการควรมีการทบทวนบทบาทและภารกิจของตนเอง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในบทบาท ภารกิจของกรมฯ ในอนาคต ซึ่งจะช่วยให้สามารถปรับตัว เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ทำให้ข้าราชการมีขวัญและกำลังใจในการทำงาน และสามารถใช้เป็นข้อมูลเตรียมการรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม

4. โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การประเมินผลประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินอุดหนุนองค์การบริหารส่วนตำบล

ปีที่พิมพ์ 2542

ผู้รับผิดชอบ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

แหล่งทุน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาวิจัยประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินอุดหนุน วงเงินที่ได้รับ ประเภทของโครงการที่ใช้จ่าย ความเหมาะสมและความสอดคล้องของโครงการกับปัญหาและความต้องการของประชาชน และปัญหาอุปสรรคในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนในด้านต่างๆ

ประเด็นในการศึกษา

กำหนดวิธีการศึกษาวิจัยด้วยการสัมภาษณ์และสังเกตการณ์องค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆ จำนวน 34 องค์การบริหารส่วนตำบล และด้วยการใช้แบบสอบถามองค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆ รวม 3,835 แห่ง

ข้อค้นพบ

1) การใช้จ่ายเงินอุดหนุนองค์การบริหารส่วนตำบล สรุปได้ว่า เงินอุดหนุนองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนมากถูกจัดสรรไปใช้ในกิจกรรม/แผนงานด้านโครงสร้างพื้นฐานเกือบทั้งหมด โดยทุกองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีแผนงาน/กิจกรรมด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก และให้ความสำคัญกับแผนงาน/กิจกรรมด้านอื่นๆ ลดน้อยลงไป โดยมีการจัดทำแผนงาน/กิจกรรมด้านเศรษฐกิจและสังคมบ้างเล็กน้อย ในขณะที่แผนงาน/กิจกรรมด้านการเมืองและการบริหารแทบจะไม่มีการจัดสรรเงินงบประมาณให้เลย โดยเฉพาะในองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 และชั้น 5 เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นส่วนมากมีข้อเรียกร้องโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานมายังองค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆ มากกว่าความต้องการด้านอื่นๆ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องจัดโครงการ แผนงาน กิจกรรมด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อตอบสนองความต้องการดังกล่าวของประชาชนเป็นหลัก

2) ประสิทธ์ภาพการใช้จ่ายเงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนตำบลในแผนงาน/ กิจกรรมด้านต่างๆ สามารถสรุปผลได้ดังนี้

2.1) แผนงาน/กิจกรรมด้านเศรษฐกิจ การใช้จ่ายเงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อแผนงาน/กิจกรรมด้านเศรษฐกิจ ยังไม่ประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากแผนงานด้านเศรษฐกิจนั้น ถึงแม้จะเป็นการริเริ่มโดยประชาชนในท้องถิ่น แต่ก็ต้องได้รับการสนับสนุนจากทางราชการอยู่มาก เพราะงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมาดำเนินการด้านเศรษฐกิจยังไม่เพียงพอ ทำให้การดำเนินงานยังมีปัญหา นับตั้งแต่การวางแผน การผลิต การดำเนินการ และการจัดจำหน่าย ทำให้ประชาชนยังไม่รับรู้และไม่ยอมรับ และไม่เห็นความสำคัญของการเข้ามาร่วมดำเนินการ ดังนั้น หากต้องการให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ องค์การบริหารส่วนตำบลจำต้องได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างเพียงพอ หรือจะต้องได้รับการสนับสนุนด้านกำลังบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับการดำเนินงานตามแผนงาน/กิจกรรมดังกล่าวจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพราะสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์อย่างจำกัดในการดำเนินการ

2.2) แผนงาน/กิจกรรมด้านสังคม การใช้จ่ายเงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อแผนงาน/กิจกรรมด้านสังคมประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากโครงการ แผนงาน/กิจกรรมด้านสังคมเป็นโครงการเพื่อความสงบสุขของการอยู่ร่วมกันในสังคมเป็นส่วนมาก และได้รับการสนับสนุนและให้ความร่วมมือโดยส่วนราชการ ทำให้ประชาชนรับรู้และยอมรับค่อนข้างมาก ทำให้เข้าร่วมกิจกรรมมาก อย่างไรก็ตาม มีปัญหาและ

อุปสรรคในการดำเนินงานเล็กน้อย แต่สามารถแก้ไขได้ งบประมาณที่ใช้ดำเนินงานถึงแม้ไม่เพียงพอ แต่ได้รับการช่วยเหลือเพิ่มเติมส่วนหนึ่ง ทำให้ประชาชนพอใจ

2.3) แผนงาน/กิจกรรมด้านการเมืองและการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนมากเกือบทั้งหมดมิได้มีการดำเนินงานเลย ทั้งนี้ จากการสังเกตการณ์ เชื่อว่าน่าจะเนื่องมาจากแผนงานด้านการเมืองและการบริหารเป็นแผนงาน/กิจกรรมที่ยังไกลตัวประชาชน และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่มาก ยังมีแผนงาน/กิจกรรมอื่นที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญมากกว่าที่จะต้องเร่งรีบดำเนินการเป็นจำนวนมาก ประกอบกับความรู้ความสามารถ วิสัยทัศน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลยังมีอยู่อย่างจำกัด และขาดการกระตุ้นสนับสนุนอย่างจริงจัง ต่อเนื่อง ทำให้ไม่เห็นความสำคัญของแผนงาน/กิจกรรมด้านการเมืองและการบริหารเท่าที่ควร จึงยังคงจะให้ความสำคัญกับแผนงาน/กิจกรรมที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมและเห็นผลงานที่ชัดเจนมากกว่า

2.4) แผนงาน/กิจกรรมด้านโครงสร้างพื้นฐานมีการดำเนินการมากที่สุดในทุกองค์การบริหารส่วนตำบล อย่างไรก็ตาม มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการดำเนินงานมากที่สุด หรือเกือบทั้งหมดของงบอุดหนุนที่ได้รับแต่โครงสร้างพื้นฐานที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการ หรือมีโครงการว่าจะดำเนินการนั้นยังมีอีกมาก และทุกโครงการล้วนมาจากความต้องการของประชาชนในองค์การส่วนตำบล ที่มีความต้องการหลากหลายและกว้างขวาง บางโครงการซึ่งมีความจำเป็นต้องดำเนินการหรือประชาชนมีความต้องการเร่งด่วน แต่ก็เกินกำลังความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะดำเนินการและมีงบประมาณไม่เพียงพอ ต้องประสานงานขอความช่วยเหลือจากหน่วยราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีขีดความสามารถสูงกว่า บางครั้งก็ไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานดังกล่าวเท่าที่ควร ทำให้ประชาชนไม่พอใจ ทั้งนี้ มีปัญหาในการดำเนินงานที่สำคัญ คือ

- ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่และการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้เสนอปัญหาและความต้องการมามากและหลากหลาย เมื่อไม่ได้รับการตอบสนองโดยเร็วก็จะไม่พอใจ

- สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ ความเข้าใจ ขาดวิสัยทัศน์ในการบริหารงาน และอำนาจหน้าที่ของตนเอง ทำให้ดำเนินโครงการซ้ำซ้อน และต้องสิ้นเปลืองงบประมาณไปกับโครงการที่ไม่ควรจะเป็นความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล

- หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องขาดการประสานงานกับองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างจริงจัง

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

ข้อเสนอแนะในระดับนโยบาย

1) ควรกำหนดอัตราส่วนการใช้จ่ายเงินอุดหนุนในแผนงาน/กิจกรรมด้านต่างๆ อย่างชัดเจน แบ่งแยกตามระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล

2) ควรมีการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานระดับนโยบายที่จะคอยให้คำปรึกษาแก่องค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆ ในด้านระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับที่เกี่ยวกับขอบเขต อำนาจ หน้าที่ ความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบล และการใช้จ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือถ้ามีองค์กรดังกล่าวอยู่แล้ว ควรประชาสัมพันธ์ให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างชัดเจนต่อไป

3) ควรมีการจัดตั้งองค์กร หรือหน่วยงานระดับนโยบายที่คอยประสานแผน และกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง หรือถ้ามีองค์กรดังกล่าวอยู่แล้ว ควรประชาสัมพันธ์ให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างชัดเจน

4) ควรมีการจัดตั้งองค์กรหรือแผนงาน/กิจกรรมในระดับนโยบาย เพื่อส่งเสริมการสรรหารายได้ของท้องถิ่นในแนวทางต่างๆ รวมถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้สามารถมีรายได้ของตนเองเพิ่มมากขึ้นอย่างเพียงพอต่อการใช้จ่าย หรือถ้ามีองค์กรดังกล่าวอยู่แล้ว ควรประชาสัมพันธ์ให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างชัดเจนต่อไป

5) องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งควรมีตำแหน่งที่ปรึกษา หรือผู้มีความรู้ ความสามารถที่จะคอยให้คำปรึกษา แนะนำการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

6) ควรจัดสรรงบอุดหนุนให้มากขึ้นอย่างเพียงพอต่อการใช้จ่ายในแผนงาน/กิจกรรมต่างๆ

ข้อเสนอแนะในแนวปฏิบัติ

1) หน่วยราชการส่วนภูมิภาคจะต้องให้การสนับสนุนองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างจริงจัง

2) ควรมีการอบรม สัมมนาเพื่อเพิ่มความรู้ความสามารถของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงานและการบริหารงาน

3) ควรมีการจัดตั้งองค์กรระดับจังหวัด/อำเภอ เพื่อการประสานงานในระดับจังหวัด/อำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างจริงจัง หรือถ้ามีองค์กรดังกล่าวอยู่แล้ว ควรประชาสัมพันธ์ให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างชัดเจนต่อไป

4) การดำเนินงานแผนงาน/กิจกรรมต่างๆ ควรแสวงหาการมีส่วนร่วมและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร แรงงานและอื่นๆ ภายในท้องถิ่นเป็นหลัก ก่อนที่จะขอรับการช่วยเหลือจากภายนอก

5) การวางแผนทั้งระยะสั้นและระยะยาวต้องมีประสิทธิภาพ และสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้จริง

6) ต้องมีการประชาสัมพันธ์และการทำความเข้าใจกับประชาชนในท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด

7) ต้องมีการประเมินผลการดำเนินงานแผนงาน/กิจกรรมต่างๆ อย่างใกล้ชิด แผนงาน/กิจกรรมที่จะดำเนินการต้องมาจากพื้นฐานความต้องการของชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

5. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาและแนวทางการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบล

ปีที่พิมพ์ 2542

ผู้รับผิดชอบ นายสุรชัย ขันอาสา

แหล่งทุน เอกสารการศึกษาเชิงวิจัยส่วนบุคคล หลักสูตรนักปกครองระดับสูง (นปส.) วิทยาลัยการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาว่าแนวทางปฏิบัติในการยุบรวม อบต. ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

ประเด็นศึกษา หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งและยุบรวม อบต.

ข้อค้นพบ

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดเงื่อนไขการจัดตั้ง อบต. โดยใช้เกณฑ์รายได้เฉลี่ย 150,000 บาทต่อปี ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมาจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว จึงทำให้มีการประกาศจัดตั้ง อบต. เพิ่มขึ้นถึง 6,747 แห่ง ทั่วประเทศ ทำให้มี อบต. ที่มีความแตกต่างและหลากหลาย และทำให้เกิดปัญหาในเรื่องความเหมาะสม ความพร้อมและประสิทธิภาพในความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ต่อมา พ.ร.บ. สภาตำบล และ อบต. พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม) จึงกำหนดให้มี การยุบ อบต. ที่มีประชาชนไม่ถึง 2,000 คน และไม่สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว มีข้อค้นพบ ดังนี้

1) มี อบต. ที่เข้าหลักเกณฑ์จะต้องยุบรวมเพราะประชาชนไม่ถึง 2,000 คน จำนวน 157 แห่ง ใน 50 จังหวัด

2) แนวทางหรือหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบว่า อบต.ใด ไม่สามารถบริหารงานให้มีประสิทธิภาพในลักษณะ อบต. ให้พิจารณาจาก

2.1) อำนาจหน้าที่ ว่าได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องทำหรือไม่

2.2) งบประมาณมีเพียงพอที่จะบริหารงานขั้นพื้นฐานเพียงใด

2.3) เจตนารมณ์ของประชาชนในเรื่องความพร้อมที่จะปกครองตนเอง รับผิดชอบตนเองและมีส่วนร่วมรับภาระต่อชุมชน

2.4) อื่นๆ เช่น จำนวนผู้สมัครสมาชิก อบต. ลักษณะพื้นที่ เป็นต้น

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า การที่รัฐบาลจะบัญญัติกฎหมายเพื่อจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ผู้วิจัยควรเริ่มจากแนวคิดหรือทฤษฎีและหลักเกณฑ์ความเหมาะสมในการเป็นหน่วยการปกครองตนเองเสียก่อน มิใช่จัดตั้งตามกระแสการเรียกร้องหรือกระแสสังคมแต่ฝ่ายเดียว

6. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง โครงการฝึกอบรมเพื่อความยั่งยืนเชิงสถาบัน บทเรียนจากประเทศฟิลิปปินส์

ปีที่จัดพิมพ์ 2543

ผู้รับผิดชอบ GTZ ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย

ข้อค้นพบ

ประเทศฟิลิปปินส์ เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายรัฐบาลท้องถิ่นเมื่อ พ.ศ. 2534 (1991) เพื่อเอื้ออำนวยต่อการถ่ายโอนอำนาจในการให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน เพิ่มอำนาจในการจัดเก็บภาษีและเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมบทบาทของสันนิบาตรัฐบาลท้องถิ่น (Leagues of Local Government) ซึ่งผลจากการผ่านกฎหมายดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยและรัฐบาลท้องถิ่นจึงได้จัดตั้งสถาบันฝึกอบรมขึ้นมาเรียกว่า วิทยาลัยรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อทำการฝึกอบรมให้กับบุคลากรของท้องถิ่น รวมทั้งทำงานค้นคว้าวิจัยให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น โดยมีลักษณะการดำเนินการดังนี้

1) ทำให้การฝึกอบรมเป็นระบบเชิงสถาบัน (Institutionalizing Training) แต่เนื่องจากมีบุคลากรประจำน้อย จึงใช้การเชื่อมโยงกับมหาวิทยาลัยในจังหวัดต่างๆ เข้ามาร่วมให้การอบรมแก่บุคลากรของท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมบทบาทของมูลนิธิรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนมาร่วมดำเนินการ

2) ฝึกอบรม “ครูฝึก” ที่มีขีดความสามารถพอที่จะถ่ายทอดสิ่งที่ได้เรียนรู้ให้กับบุคลากรท้องถิ่น ไปประจำตามศูนย์บริหารปกครองท้องถิ่นและภูมิภาค (Center for Local and Regional Governance) เพื่อจัดอบรมให้มากขึ้น

3) จัดทำคู่มือ เอกสารตำรา และพัฒนาวิธีการการฝึกอบรมเพื่อให้การอบรมได้มาตรฐาน และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ปัจจุบันถึงแม้ระบบการเพิ่มพูนความรู้ให้กับบุคลากรของท้องถิ่นยังไม่ประสบความสำเร็จโดยสมบูรณ์ แต่ก็เป็นการดำเนินการที่เอื้ออำนวยต่อการสนับสนุนการกระจายอำนาจและส่งเสริมการเสริมขีดความสามารถของบุคลากรในระดับท้องถิ่น ควรที่ประเทศไทยจะได้นำมาประยุกต์ใช้ โดยเฉพาะในปัจจุบันวิทยาลัยการปกครองของกรมการปกครองจะต้องกระจายออกสู่ภูมิภาคต่างๆ ให้มากขึ้น

7. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

ปีที่จัดพิมพ์ สิงหาคม 2543

ผู้รับผิดชอบ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และกองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

แหล่งทุน สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

วัตถุประสงค์

1) เพื่อศึกษาถึงการบริหารงานของ อบต. และขั้นตอน ระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่การวางแผน การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ พัสดุ และการเบิกจ่ายเงิน

2) เพื่อศึกษาแนวทางการตรวจสอบการบริหารงานของ อบต. โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของ อบต.

3) เพื่อนำผลการศึกษาวิจัยไปขยายผลการปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน

ประเด็นการวิจัย การบริหารงานของ อบต. และการป้องกันการทุจริตของ อบต.

ข้อค้นพบ

ปัญหาในการดำเนินการของ อบต. มีปัญหา เนื่องจาก

1) ความไม่พร้อมของ อบต.ในด้านความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ และระเบียบกฎหมาย

2) ความไม่พร้อมในด้านงบประมาณที่มีน้อยมาก การจัดทำข้อบังคับงบประมาณไม่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย และไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน

3) การปฏิบัติงานเบิกจ่ายและเก็บรักษาเงิน ไม่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ

4) การจัดซื้อจัดจ้างไม่เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายและการกำกับดูแล

5) การตรวจสอบการทำงานของ อบต.ไม่ครอบคลุมและทั่วถึง

ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหา

1) การตรวจสอบการบริหารงานของ อบต.แบบมีส่วนร่วม โดยองค์กรและบุคคลภายใน อบต. (ประชาชนในพื้นที่ สมาชิก อบต. และหน่วยตรวจสอบภายในของ อบต.)

2) ควรมีการตรวจสอบโดยองค์กรและบุคคลภายนอก อบต. (ที่ทำการปกครองอำเภอ /จังหวัด สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงาน ปปช.และหน่วยตรวจสอบเอกชนโดยจะต้องตรวจสอบทุกขั้นตอนในกระบวนการบริหารงานของอบต. ตั้งแต่การจัดทำแผนพัฒนา การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล ซึ่งในข้อเสนอแนะ จะมุ่งเน้นบทบาทการตรวจสอบไปที่ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของบ้านที่แท้จริง หากได้มีการส่งเสริมให้ประชาชนได้รวมตัวกันอย่างเข้มแข็ง จะทำให้มีพลังในการถ่วงดุลย์กับอำนาจของผู้บริหาร อบต. ได้อย่างดี และเป็นการป้องกันปัญหาได้อย่างยั่งยืน

8.โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การปรับปรุงสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

ปีที่พิมพ์ 2542

ผู้รับผิดชอบ รศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แหล่งทุน สมาคมสันติบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

วัตถุประสงค์และประเด็นที่ศึกษา

เพื่อศึกษาสถานภาพ ภารกิจ โครงสร้างการบริหารจัดการ การเงิน การคลัง กิจกรรมในรอบปีงบประมาณ รวมทั้งโอกาส ปัญหา อุปสรรค จุดอ่อนและจุดแข็งของสมาคมฯ ในบริบทของระบบการปกครองท้องถิ่นไทยเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงสมาคมฯ

ข้อค้นพบ

ผู้วิจัยได้จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงสถานภาพและบทบาทของสมาคมฯ ในอนาคต 6 ด้าน คือ

1) ส่งเสริมความร่วมมือและความสัมพันธ์อันดีระหว่างเทศบาล ซึ่งเป็นสมาชิกของสมาคมฯ

2) ส่งเสริมความร่วมมือและความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ องค์กรชุมชน องค์กรภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ และองค์กรของรัฐทุกประเภท

3) ส่งเสริมความร่วมมือและความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลในประเทศไทย กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

4) ส่งเสริมการพัฒนาระบบการเมืองท้องถิ่นของเทศบาล

5) ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการและการจัดบริการสาธารณะของเทศบาล

6) เป็นองค์กรตัวแทนของเทศบาลทั่วประเทศ ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองร่วมกับเทศบาล รัฐสภา และองค์กรทางการเมืองในระดับชาติ ในเรื่องที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การออกกฎหมาย ระเบียบฯ ว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

9. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลระดับชาติ ภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปีที่จัดพิมพ์ ธันวาคม 2542

ผู้รับผิดชอบ รศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แหล่งทุน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

วัตถุประสงค์

เพื่อสำรวจสภาพการจัดสรรงบประมาณและการเลือกดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดหนึ่งๆ และจัดทำข้อเสนอหลักเกณฑ์ในการจัดแบ่งภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะระหว่างหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ระบบการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดลงมามีประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบ และสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

ประเด็นศึกษา

ใช้จังหวัดเพชรบุรีเป็นพื้นที่ศึกษา ในประเด็นการแปลภารกิจตามกฎหมายเป็นกิจกรรมเชิงปฏิบัติการหรือจัดบริการสาธารณะของหน่วยราชการแต่ละแห่ง ว่ามีความซ้ำซ้อนและมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

ข้อค้นพบ

ระบบการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดลงมามีแนวโน้มที่จะขาดประสิทธิภาพสูง เนื่องจากมีหน่วยจัดบริการประเภทต่างๆ จำนวนมากเกินไป และเกิดความซ้ำซ้อนในการจัดบริการ ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) การจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง จะช่วยขจัดปัญหาการจัดบริการซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ปัญหาการมีจำนวนหน่วยจัดบริการมากเกินไป โดยใช้หลักเกณฑ์การวิเคราะห์เพื่อจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรของรัฐในจังหวัด ดังนี้

1.1) การกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด

1.2) การกำหนดขนาดการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด

1.3) การจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน

2) ข้อเสนอเชิงนโยบายว่าด้วยการสร้างความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยหลักการ 3 ประการ คือ

2.1) รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความน่าเชื่อถือได้ของระบบการปกครองท้องถิ่น

2.2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องร่วมรับผิดชอบในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล

2.3) รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกันรับผิดชอบในเรื่องความเท่าเทียม คุณภาพ และมาตรฐานของบริการสาธารณะ

10. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ลงสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น

ปีที่จัดพิมพ์ กันยายน 2543

ผู้รับผิดชอบ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (รศ.ดร.อิสระ สุวรรณบล คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่ปรึกษาโครงการ)

แหล่งทุน สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

วัตถุประสงค์

1) เพื่อศึกษาการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

2) เพื่อศึกษาถึงการกระจายอำนาจทางการบริหารของส่วนกลางให้แก่ภูมิภาคระดับจังหวัด รวมทั้งปัญหาในทางปฏิบัติของจังหวัด

3) เพื่อเสนอแนวทางการปรับบทบาทภารกิจของส่วนกลาง การกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้ภูมิภาคและท้องถิ่น ตลอดจนการพัฒนาประสิทธิภาพของราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต

ประเด็นในการศึกษา

1) แนวคิดเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยและเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

2) อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด และลักษณะงานที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ

3) การกระจายอำนาจทางการบริหาร การพัฒนา การบริหารงานบุคคล และ การบริหารงบประมาณและพัสดุของกระทรวง ทบวง กรม ให้แก่จังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด)

4) วิเคราะห์การกระจายอำนาจและข้อคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่

5) เสนอแนวทางการกระจายบทบาท ภารกิจของส่วนกลาง การปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานของจังหวัด การถ่ายโอนภารกิจของรัฐสู่ท้องถิ่น และการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานของท้องถิ่น

ข้อค้นพบ

1) การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ประเทศไทยจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นโดยนำหลักการรวมอำนาจ (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) มาประยุกต์ใช้ แต่ละส่วนมีความสัมพันธ์กันทั้งในเชิงควบคุมบังคับบัญชา และควบคุมกำกับดูแล ใน 3 ด้าน คือ การบริหารราชการ การบริหารบุคคล และการบริหารงบประมาณ

2) การควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของส่วนกลาง

2.1) กรณีการควบคุมกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นไปในหลายลักษณะ เช่น การออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการให้ อบจ.ปฏิบัติ การบริหารงานบุคคล การยุบสภา การอนุมัติการทำกิจการนอกเขต การอนุมัติให้กู้เงิน การให้เงิน อุดหนุน การสนับสนุนและให้คำแนะนำ

2.2) กรณีเทศบาล อยู่ในรูปของการใช้อำนาจนิติบัญญัติใช้บังคับในรูปของการกำกับดูแลทางการบริหารใน 2 ลักษณะ คือ กำกับดูแลการกระทำของเทศบาล และการกำกับดูแลองค์กรและบุคคล

2.3) กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวข้องกับ อบต.ทั้งในด้านตัวบุคคล งบประมาณ การคลัง และการบริหารงาน

2.4) กรณีกรุงเทพมหานคร การควบคุมและกำกับดูแลโดยกระทรวงมหาดไทยโดยตรงไม่ต้องมีส่วนภูมิภาคกำกับดูแล

2.5) กรณีเมืองพัทยา ส่วนกลางโดยกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้กำกับดูแล และดำเนินการออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศต่างๆ ทั้งนี้ ตามข้อเสนอของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลให้เมืองพัทยาปฏิบัติงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

3) การมอบอำนาจของส่วนกลางและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

การมอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลางให้แก่จังหวัดในสภาพปัจจุบันยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และไม่ได้สัดส่วนกับหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย ทั้งในเรื่องการบริหารงานบุคคล งบประมาณและพัสดุ รวมทั้งการขยายหน่วยงานของส่วนกลางลงสู่พื้นที่จังหวัดจำนวนมาก โดยข้าราชการในสังกัดนั้นขึ้นตรงกับส่วนกลางโดยตรง ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องเอกภาพการบังคับบัญชาและการบริหารงานของจังหวัด

ทั้งนี้ ผู้วิจัย ได้จัดทำข้อเสนอแนะ ดังนี้

ข้อเสนอระดับนโยบาย

1) การกระจายภารกิจ บทบาทของส่วนกลาง

1.1) ส่วนกลางควรทบทวนบทบาทภารกิจให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการและการบริหารภาครัฐ โดยควรพิจารณามอบภารกิจด้านความมั่นคงและความเป็นเอกภาพแห่งรัฐและด้านการพัฒนาของรัฐให้ส่วนภูมิภาคดำเนินการมากขึ้น เพื่อความคล่องตัวและการแก้ไขปัญหา

1.2) ส่วนกลางควรปรับภารกิจจากการเป็นผู้ปฏิบัติโดยตรง มาเป็นผู้กำหนดนโยบาย วางแผนเชิงกลยุทธ์ และกำกับการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย

1.3) ควรตรากฎหมายเพื่อมอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ให้แก่จังหวัดเป็นการเฉพาะโดยกำหนดหลักการและแนวทางให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2) การปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

2.1) พัฒนาขีดความสามารถของจังหวัด เพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ของรัฐแทนส่วนกลางได้อย่างมีคุณภาพ โดยพิจารณาให้จังหวัดเป็นส่วนราชการที่สามารถจัดตั้งงบประมาณได้เอง และเร่งรัดการถ่ายเทบุคลากรทางด้านเทคนิคจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น

2.2) ปรับปรุงองค์กรการบริหารของจังหวัดให้มีการประสานงานในแนวราบมากขึ้น และสร้างกลไกให้เชื่อมโยงกับภาคเอกชน องค์กรชุมชน องค์กรประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

2.3) ศึกษาวิจัยถึงแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่

3) การกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจของรัฐสู่ท้องถิ่น โดยรัฐควรวิเคราะห์ จัดลำดับภารกิจ จำแนกลักษณะและขนาดของภารกิจของรัฐที่จะถ่ายโอนให้ท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยคำนึงถึงศักยภาพของท้องถิ่นแต่ละ

รูปแบบว่า สามารถรองรับการถ่ายโอนได้หรือไม่ ภารกิจใดที่ส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อม ควรกระจายอำนาจให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคดำเนินการไปก่อน

ข้อเสนอระดับปฏิบัติการ

1) การมอบอำนาจและการบริหาราชการส่วนภูมิภาค

กระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลางจะต้องจัดแบ่งภารกิจของหน่วยงานที่มีแผนงาน โครงการอยู่ในระดับพื้นที่ ให้จังหวัดเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบและปฏิบัติจัดทำภารกิจแทนส่วนกลางได้อย่างครบวงจร โดยสำนักนายกรัฐมนตรีร่วมกับกระทรวงมหาดไทยกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการมอบอำนาจของทุกส่วนราชการในส่วนกลางไปยังจังหวัดให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งในเรื่องการมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลและการบริหารงบประมาณและพัสดุ

2) การกระจายอำนาจและการกำกับดูแลท้องถิ่น

กระทรวงมหาดไทยควรเป็นองค์กรหลักในการประสานหน่วยงานในส่วนกลาง เพื่อกำหนดทิศทางและแนวทางปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้เป็นไปตามแผนกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และควรกำหนดมาตรการควบคุมและกำกับดูแลท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะได้ตามมาตรฐานที่กำหนด

3) การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานของท้องถิ่น ในด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านระบบการบริหารงานและการจัดบริการสาธารณะ ด้านงบประมาณและการจัดเก็บรายได้ ด้านการพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่น

11. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานในระดับตำบล

ปีที่จัดพิมพ์ กรกฎาคม 2543

ผู้รับผิดชอบ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

แหล่งทุน สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษารูปแบบและแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับตำบล และแนวทางการประสานงานและการทำงานร่วมกันในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ตอบสนองปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นในรูปของคู่มือการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานในพื้นที่ระดับตำบล

ประเด็นที่ศึกษา

ใน 5 ด้าน คือ ด้านทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการจัดการขยะร่วมกัน ด้านแผนและการประสานแผน ด้านการมีส่วนร่วมและการประสานแผน ด้านปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

ข้อค้นพบ

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับตำบลยังมีอุปสรรคและปัญหาในการจัดการในหลายด้านที่มีความเชื่อมโยงกันทั้งในระดับชุมชนและระดับนโยบายที่ต้องการใช้แผนเป็นเครื่องมือไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากมีข้อจำกัดที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1) การขาดระบบข้อมูลและตัวชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพและเอื้อต่อการทำงานในพื้นที่

2) การขาดความเชื่อมโยงของการแก้ไขปัญหาหรือบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ

3) การขาดการวางแผนและจัดทำโครงการแบบมีส่วนร่วม

4) ขาดองค์ความรู้ที่เหมาะสมและเป็นระบบ

ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับตำบล ควรดำเนินการในระบบเครือข่าย การทำงานร่วมกันแบบพหุภาคี โดยใช้ประโยชน์เชิงนโยบายและการสนับสนุนงบประมาณจากแผนภายใต้ระบบแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด โดยภาคีที่เกี่ยวข้องควรประกอบด้วย อบต. เจ้าของพื้นที่ อบต. ใกล้เคียง องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล หน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้อง องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน และภาคเอกชน โดย อบต.เจ้าของพื้นที่เป็นแกนหลักในการรับผิดชอบ เพื่อจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานและมีส่วนร่วมระดับตำบล เสนอเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาตำบล เพื่อขอรับการสนับสนุนจาก อบต. เองหรือส่วนราชการอื่นตามระบบแผนที่มีอยู่ในปัจจุบัน

2) การสนับสนุนการทำงานระบบเครือข่าย หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องควรสนับสนุนในด้านต่างๆ ดังนี้

2.1) การสร้างทีมงานการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. และท้องถิ่นอื่นๆ

2.2) การศึกษาและพัฒนาระบบข้อมูลสิ่งแวดล้อมของชุมชน

2.3) การวิเคราะห์สถานภาพและการแก้ไขปัญหา ความเชื่อมโยงของปัญหาและพื้นที่คาบเกี่ยว

2.4) การจัดทำแผนของ อบต. และแผนร่วมกันของท้องถิ่น

2.6) การประสานแผน อบต. และแผนร่วมกันของท้องถิ่น รวมทั้งการร่วมกันติดตามประเมินผลการดำเนินงานในพื้นที่

12. โครงการศึกษาแนวทางการบริหารและจัดการท่องเที่ยวในพื้นที่รับผิดชอบของ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และสภาตำบล

ปีที่จัดพิมพ์ ธันวาคม 2541

ผู้รับผิดชอบ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่และสถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

แหล่งทุน การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

วัตถุประสงค์และประเด็นการศึกษา

1) เพื่อศึกษาปัญหาผลกระทบจากการท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นต่อชุมชนท้องถิ่น และศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดของชุมชนในการบริหารและจัดการท่องเที่ยว

2) เพื่อให้ทราบถึงบทบาท สิทธิ และอำนาจของชุมชนในการบริหารและจัดการการท่องเที่ยวตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และให้ทราบความเปลี่ยนแปลงเมื่อเทียบกับกลไกของกฎหมายฉบับก่อน

3) เพื่อนำเสนอแนวทางการบริหารและจัดการการท่องเที่ยวในพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล ทั้งแนวทางของชุมชนเองและแนวทางสำหรับหน่วยงาน/องค์กรหลักผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

4) นำเสนอพื้นที่กรณีตัวอย่าง พร้อมรูปแบบและแนวทางการบริหารและจัดการการท่องเที่ยวในพื้นที่

ข้อค้นพบ

1) ปัญหา/ข้อจำกัดขององค์การบริหารส่วนตำบล/สภาตำบลในการบริหารจัดการการท่องเที่ยว

อบต. สต. มีปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดหลายประการที่ยังไม่สามารถทำให้ การบริหารและจัดการการท่องเที่ยวดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

1.1) ข้อจำกัดด้านงบประมาณ และทัศนคติว่าถ้าเป็นกิจกรรมเกี่ยวกับการท่องเที่ยว เป็นหน้าที่ของ ททท. ที่จะให้การสนับสนุน

1.2) ปัญหาด้านบุคลากร ด้านวุฒิการศึกษาและประสบการณ์

1.3) อุปสรรคด้านการประสานงานกับหน่วยงานอื่นมากกว่าการประสานความร่วมมือจากประชาชน เนื่องจากไม่ทราบขอบข่ายอำนาจและภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายใหม่

1.4) ความไม่เข้าใจในขอบเขตอำนาจและภาระหน้าที่

1.5) อุปสรรคด้านการออกกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ อบต. ยังศึกษากฎหมาย และระเบียบข้อบังคับไม่ครอบคลุม และภายใต้กฎหมายเดิมที่ยังมีผลบังคับใช้ ทำให้การบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติบางอย่าง ยังมีหน่วยราชการอีกหลายส่วนร่วมรับผิดชอบอยู่ด้วย

1.6) ปัญหาความขัดแย้งภายในและภายนอก อบต. และ สต. ได้แก่ ความขัดแย้งระหว่าง อบต. หรือ สต. กับหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอยู่ก่อน ความขัดแย้งกับกลุ่มผลประโยชน์ ความขัดแย้งระหว่างสมาชิก อบต. หรือ สต. ด้วยกันเอง

2) ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางที่เห็นว่าเป็นแนวทางที่จำเป็นเร่งด่วนในการดำเนินงานของ อบต. และสภาตำบล 5 แนวทาง คือ

2.1) แนวทางในการบริหารและจัดการการท่องเที่ยวในพื้นที่

2.2) แนวทางในการบริหารและจัดการด้านการตลาด

2.3) แนวทางในการสำรวจ ค้นหา และการก่อสร้างทรัพยากรการท่องเที่ยว

2.4) แนวทางการบริหารและจัดการด้านสวัสดิภาพและความปลอดภัย

โดยมีรูปแบบการบริหารและการจัดการการท่องเที่ยวที่น่าจะเป็น 6 รูปแบบ คือ

- อบต. หรือ สต. ดำเนินการบริหารและจัดการเองทั้งหมด
- อบต. หรือ สต. ดำเนินการเองโดยมีที่ปรึกษาจากภายนอก
- ดำเนินการโดยมีคณะกรรมการร่วมจากหน่วยงานฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
- ดำเนินการในรูปของสหกรณ์
- ให้องค์กรประชาชนภายในหมู่บ้านบริหารและจัดการ
- จ้างหรือให้สัมปทานกับบริษัทเอกชนจากภายนอก

3) เสนอกรณีศึกษาแหล่งท่องเที่ยวประเภทต่างๆ จำนวน 9 กรณี เพื่อให้ อบต./สภาตำบลใช้เป็นต้นแบบสำหรับการบริหารและจัดการแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ของตนเอง

4) จัดทำคู่มือแนวทางในการบริหารและจัดการท่องเที่ยวในพื้นที่รับผิดชอบของ อบต. หรือ สต.เพื่อให้ อบต./สต. สามารถนำไปใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการบริหารและจัดการแหล่งท่องเที่ยวภายในพื้นที่รับผิดชอบ

13. โครงการศึกษาวิจัย โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงิน การคลังท้องถิ่น

ปี 2542-2543

ปีที่พิมพ์ อยู่ระหว่างการดำเนินการ

ผู้รับผิดชอบ รศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา

แหล่งทุน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

วัตถุประสงค์

1) เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบงบประมาณ และระบบบัญชีที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเหมาะสมกับลักษณะภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันและอนาคต

2) เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบประกันคุณภาพบริการสาธารณะของท้องถิ่น

3) เพื่อศึกษาระบบเงินอุดหนุนเพื่อการถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่น

4) ศึกษาโอกาสและแนวทางในการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น

ประเด็นศึกษา

การเพิ่มศักยภาพด้านการบริหารการเงินการคลังของท้องถิ่นให้เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และสนับสนุนการกระจายอำนาจ การถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรการเงิน ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ โดยการปรับปรุงระบบการคลังท้องถิ่น การเพิ่มขีดสมรรถนะด้านการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการส่งเสริมให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพการคลังท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

ข้อค้นพบ อยู่ระหว่างดำเนินการ

14. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาโครงการ

โครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล

ปีที่จัดพิมพ์ อยู่ในระหว่างดำเนินการ

ผู้รับผิดชอบ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย

แหล่งทุน สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

วัตถุประสงค์

1) เพื่อนำเสนอขอบเขต หน้าที่ ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องใน อบต. ในเรื่องการบริหารโครงการโครงสร้างพื้นฐาน

2) เพื่อนำเสนอแนวทางในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและใช้งาน ตลอดจนการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน

3) จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการโครงสร้างพื้นฐาน

ประเด็นการศึกษา

การหาแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารโครงการโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคที่เป็นรูปธรรม

ข้อค้นพบ อยู่ระหว่างดำเนินการ

15. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารงานของเทศบาล

ปีที่พิมพ์ ระหว่างดำเนินการ

ผู้รับผิดชอบ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

แหล่งทุน สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

วัตถุประสงค์ และประเด็นศึกษา

1) เพื่อศึกษาผลการบริหารราชการของเทศบาลที่เปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542

2) เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคในการบริหารราชการของเทศบาลที่เปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาล

3) เพื่อให้ข้อเสนอแนะการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารราชการของเทศบาลที่เปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาล

ข้อค้นพบ

16. โครงการวิจัยเรื่อง ธรรมรัฐและประชาสังคม ภารกิจบริบทใหม่ของกระทรวงมหาดไทย

ปีที่พิมพ์ ระหว่างดำเนินการ

ผู้รับผิดชอบ สถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แหล่งทุน กระทรวงมหาดไทย

วัตถุประสงค์

1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ภารกิจและบทบาทของกระทรวงมหาดไทยในอดีต ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต

2) เพื่อแสวงหารูปแบบ (Model) การส่งเสริมประชาสังคม เพื่อการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ในภารกิจบทบาทใหม่ของกระทรวงมหาดไทย

3) เพื่อเสนอแนวทางหรือกระบวนการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทยตามรูปแบบ (Model) การส่งเสริมประชาสังคม เพื่อการบริหารจัดการที่ดี เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด

4) เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะทางเลือกสำหรับผู้บริหารของกระทรวงมหาดไทย ในการกำหนดนโยบาย ภารกิจ และบทบาทที่เหมาะสม รวมทั้งแนวทางที่จะนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนต่อไป

ประเด็นศึกษา

ครอบคลุมพื้นที่หน่วยงานราชการ องค์กรพัฒนาเอกชนและ ประชาคมจังหวัดและประชาคมตำบลในประเทศ 14 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ น่าน ลำพูน เพชรบุรี สุพรรณบุรี ราชบุรี กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม ร้อยเอ็ด กระบี่ สงขลา นครศรีธรรมราช

ข้อค้นพบ อยู่ระหว่างดำเนินการ

17. โครงการบริหารจัดการท้องถิ่นและคุณภาพการปฏิบัติงานสาธารณะศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาล (Local Governance and Public Performance : The Case of Municipalities)

ปีที่พิมพ์ กำลังดำเนินการ

ผู้รับผิดชอบ นายสุริยะ วิริยะสวัสดิ์

แหล่งทุน วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วัตถุประสงค์

1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ให้เข้าใจถึงคุณภาพการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า ได้แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นขององค์กรปกครองท้องถิ่นหรือไม่ และแตกต่างกันอย่างไร

2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ให้เข้าใจถึงลักษณะการบริหารจัดการในท้องถิ่นว่าเป็นอย่างไร และมีความแตกต่างกันอย่างไร

3) เพื่อศึกษาให้เข้าใจถึงความสัมพันธ์และอิทธิพลของชุมชนประชาในท้องถิ่นว่ามีอิทธิพลต่อคุณภาพของการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร

4) เพื่อศึกษาหาความสัมพันธ์และอิทธิพลของปัจจัยอื่นๆ ได้แก่ ปัจจัยการบริหารภายในองค์กร ขนาดของชุมชนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแล และระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมว่ามีผลต่อคุณภาพการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ รวมทั้งเพื่อให้ทราบถึงขนาดของความสัมพันธ์และอิทธิพลเมื่อเปรียบเทียบกับชุมชนประชา

5) เพื่อหาตัวแบบที่เหมาะสม (Model) ในการอธิบายการบริหารจัดการท้องถิ่น

ประเด็นศึกษา

ให้ความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยหนึ่ง (Organ) ของสังคม ที่มีสภาพแวดล้อมภายในและการปฏิบัติสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอก โดยเฉพาะชุมชนประชา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นทั้งผู้กำหนดและถูกกำหนดจากสังคม ซึ่งเป็นการศึกษาเพื่อให้เข้าใจถึงการบริหารจัดการท้องถิ่น (Local governance) ในแนวทางแบบองค์รวม (Holistic) ซึ่งจะสะท้อนภาพของความเป็นจริงที่เป็นอยู่ในสังคม เพื่อว่าเราจะสามารถนำข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่สอดคล้องมาปรับใช้ในการพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่น

ภาคผนวก 2

สรุปการประชุม สัมมนาที่เกี่ยวข้อง

1. การประชุมชี้แจงกำนันที่ครบวาระดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล รุ่นที่ 1-8 ระหว่างวันที่ 11 มกราคม- 12 กุมภาพันธ์ 2542

ประมวล รุจิรเสรี ได้ชี้แจงกับกำนัน และผู้ใหญ่บ้านที่เข้าประชุมว่า เมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลซึ่งได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาล 981 แห่งทั่วประเทศ กำนัน และผู้ใหญ่บ้านต้องมาทบทวนบทบาทและอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด โดยเห็นว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ควรมีบทบาทในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

การปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) การวางแผนพัฒนาตำบล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาตำบลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 กำหนดให้กำนันในเขตพื้นที่เป็นกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะทำให้กำนันสามารถเสนอแนวทางการวางแผนพัฒนาตำบลให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน ได้อย่างแท้จริงโดยคณะกรรมการดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการพัฒนาให้ สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ การผังเมือง ปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล และให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา และพิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาและติดตามประเมินผลพัฒนา

2) เป็นกลไกที่สำคัญของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในฐานะเป็นผู้เชื่อมประสานนโยบายของรัฐบาลกับความต้องการของประชาชน และส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน ตลอดจนนำความเดือดร้อนหรือความทุกข์ยากของประชาชน ประสานขอรับความช่วยเหลือ, สนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือภาคเอกชนและเป็นผู้ติดตาม สอดส่อง ดูแลและประสานการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามกฎหมายและเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและท้องที่ ในฐานะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

3) เป็นหัวหน้าราษฎรในท้องที่ ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2457 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 58 และ 59 ได้บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลในอันที่จะได้รับทราบข้อมูล ข่าวสาร คำชี้แจงและเหตุผลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ ก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับคนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว

บทบาทในการส่งเสริมสนับสนุนและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ในพื้นที่

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะผู้ปกครองท้องที่ซึ่งได้รับเลือกจากประชาชน เป็นผู้มีศักยภาพสูงในการระดมความร่วมมือ ร่วมใจจากประชาชน กลุ่มองค์กรต่างๆ หน่วยราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการส่งเสริมให้เกิดกลุ่มที่สามารถพึ่งตนเองได้ รู้ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหา ตลอดจนการขอรับการสนับสนุนจากส่วนต่างๆ ซึ่งหากกลุ่มเข้มแข็งแล้วก็จะเกิดประชาคมหมู่บ้าน ประชาคมตำบลในที่สุด

บทบาทในฐานะประชาชน

1) ขอรับรู้ข้อมูลข่าวสารการบริหารและการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ในเขตพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน

2) เสนอให้มีการออกข้อบังคับ ข้อบัญญัติเทศบัญญัติต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขต ตำบล หมู่บ้าน

3) เข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 286

4) เข้าร่วมประชุมกับสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ และให้องค์การบริหารส่วนตำบลปิดประกาศรายงานการประชุม สภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ประชาชนทราบ

5) ตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ว่าได้ดำเนินการเป็นไปตามประกาศมติของคณะกรรมการบริหารฯ ที่ได้แจ้งให้ประชาชนในเขตตำบลหรือหมู่บ้านได้ทราบแล้ว

6) ร่วมเป็นกรรมการที่ปรึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่องค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้ง

(ที่มา : สรุปจากนิตยสารเทศาภิบาล ฉบับปีที่ 94 เดือนพฤษภาคม 2542 หน้า 12-15)

2. การประชุมใหญ่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 42 ประจำปี 2542 ณ เทศบาลตำบลสุไหงโกลก จังหวัดนราธิวาส วันที่ 10 พฤษภาคม 2542

นายชำนิ ศักดิ์เศรษฐ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้อภิปรายในหัวข้อ เทศบาล : ประเด็นปัญหาและทิศทางในอนาคต สรุปได้ ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต จะต้องมีรูปแบบที่เหมาะสมกับระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน มีอิสระในการบริหาร การกำหนดนโยบายการปกครอง นโยบายทางด้านการเงินการคลัง การบริหารงานบุคคล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อดูแลทุกข์สุขของพี่น้องประชาชน มีรายได้ที่สอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ มีสมรรถนะในการบริหารงานทัดเทียมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในนานาอารยะประเทศ และมีความสามารถในการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ ด้วยความโปร่งใส สุจริต โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนและประการที่สำคัญที่สุด คือจะต้องมีความสามารถในการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ขัดแย้งกับผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยรวม

อย่างไรก็ดี การบริหารงานของเทศบาล ซึ่งมีการพัฒนาการมาค่อนข้างยาวนานกว่า 65 ปี และมีการพัฒนาทางด้านรูปแบบการบริหารแบบประชาธิปไตยก้าวหน้ามากกว่า รูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกสมาชิกเทศบาล มีสภาเทศบาล มีคณะเทศมนตรีในการบริหารเทศบาล แต่เนื่องด้วยความไม่ต่อเนื่องของนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านๆ มา ทำให้เกิดความชะงักงัน ในการพัฒนาด้านอื่นๆ หลายประการ ดังนี้

1) **การขาดแผน ขั้นตอน และกระบวนการกระจายอำนาจ**

แม้ว่าเทศบาลจะเป็นรูปแบบการปกครองที่มีความก้าวหน้ากว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น แต่ปัญหาการกระจายอำนาจยังเป็นปัญหาที่สำคัญของเทศบาล ปัญหาที่ว่านี้คือ รัฐบาลจะกระจายอำนาจอะไรให้เทศบาล และเทศบาลจะเตรียมความพร้อมอย่างไรในการรองรับการกระจายอำนาจนั้น ปัญหาการกระจายอำนาจในประเทศไทย ในอดีตมักจะเกิดอุปสรรคที่สำคัญ คือ กำหนดนโยบายแล้วไม่อาจทำให้เสร็จสิ้นได้ บางครั้งทำแล้วไม่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจที่ชัดเจนและรวดเร็วตามระยะเวลาที่ท้องถิ่นต้องการ เพราะการกระจายอำนาจที่แท้จริงนั้น ไม่ใช่การนึกเอง คิดเองหรืออยากจะได้ แต่การกระจายอำนาจนั้นเป็นเรื่องของกระบวนการ กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่ถูกเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากที่สุด เพราะกระทรวงมหาดไทยเป็นหัวหน้าราชการส่วนภูมิภาค และถืออำนาจแทนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องตลอดมา ซึ่งในความจริงมิใช่มีเพียงกระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียว แต่ราชการส่วนภูมิภาคของทุกกระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ถืออำนาจแทนท้องถิ่นเหมือนกัน บทบาทของท้องถิ่นในอนาคต จึงไม่ใช่เพียงแก้ไขปัญหาพื้นฐานในชุมชนเท่านั้น แต่จะต้องมีโอกาส และมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาชีวิตจริงของประชาชน และจะต้องมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารและการจัดการตามความสามารถของท้องถิ่นด้วย

รัฐบาลจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีแผน มีขั้นตอนของการกระจายอำนาจ โดยจะมีพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสำหรับเป็นเครื่องมือสำคัญในการถ่ายโอนอำนาจให้ท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการถ่ายโอนอำนาจจากราชการส่วนภูมิภาคของทุกกระทรวงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) **ปัญหาการเตรียมความพร้อมของเทศบาล**

เมื่อมี พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแล้ว เทศบาลจะเตรียมความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนอำนาจอย่างไร ซึ่งเป็นสิ่งที่ท้าทายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก ดังนั้น เทศบาลในอนาคตจึงไม่ใช่เพียงแต่จะชนะการเลือกตั้งและเข้าไปบริหารงานให้ประชาชนเท่านั้น แต่ต้องทำหน้าที่ในการบริหารเมืองให้มีความชัดเจนมากด้วย การบริหารเมือง ต้องคิดเอง การบริหารเมืองไม่มีใครทำให้ได้ เชิญให้ใครมานั่งคิดแทนก็ไม่ได้ ปัญหาเหล่านี้ เป็นปัญหาที่เทศบาลต้องเตรียมความพร้อมโดยเทศบาลเอง และการเลือกตั้งในอนาคต ทุกท่านจะต้องพยายามนำความคิดและแนวทางตามยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเมืองไปแจ้งให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบ ดังนั้น ทุกเทศบาลต้องเตรียมความพร้อมสำหรับรองรับการกระจายอำนาจด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองที่ชัดเจน รูปแบบโครงสร้างการบริหารของเทศบาลแบบเดิม เป็นปัญหาอีกประการหนึ่ง เพราะบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่บริหารงานเทศบาล แม้จะเป็นผู้บริหารที่มีความมุ่งมั่น ตั้งใจบริหารงานอย่างไร แต่รูปแบบโครงสร้างการบริหารงานแบบเดิมทำให้ไม่มีคณะผู้บริหารที่มีเสถียรภาพได้ การมีเสียงข้างมากในสภาเทศมนตรีเป็นความจำเป็น คณะผู้บริหารที่มาจากเสียงข้างมากควรจะมีเสถียรภาพ แต่ในความเป็นจริงกลายเป็นว่าเสียงข้างมากคือ การต่อรอง ซึ่งการต่อรองและผลัดเปลี่ยนกันเป็นคณะเทศมนตรีในช่วงสั้นๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคของการบริหารเทศบาลตลอดมา สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ได้เสนอข้อเรียกร้องต่อกระทรวงมหาดไทย ในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น แสดงความปรารถนาที่จะเห็นรูปแบบการบริหารเทศบาลมีความเข้มแข็งมากกว่านี้ คือ เรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารเทศบาลโดยตรงแบบเดียวกับกรุงเทพมหานคร ปัญหาความอ่อนแอและขาดเสถียรภาพของผู้บริหารเทศบาล จึงเป็นปัญหาที่จะต้องให้ความสนใจเป็นอย่างมาก และหากยังปรารถนาให้เลือกผู้บริหารโดยตรงอีก กระทรวงมหาดไทยยินดีจะผลักดัน เพราะเห็นว่า การสร้างความเข้มแข็งให้แก่คณะผู้บริหารของเทศบาลเป็นประเด็นปัญหาที่ต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อเตรียมความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจ

3) ปัญหาการบริหารงานบุคคล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เปิดกว้างและให้สิทธิแก่องค์กรท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยบัญญัติเงื่อนไขไว้หลายประการที่รัฐบาลต้องให้ความเป็นอิสระ และกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ปัญหาหนึ่งที่รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเผชิญหน้าร่วมกันคือ การบริหารงานบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นในอนาคต ไม่ใช่เรื่องระหว่างผู้บริหารกับสภาเทศบาลและพนักงานเท่านั้น แต่การแก้ไขปัญหาในอนาคตนั้น จะต้องดำเนินการโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีส่วนร่วมไม่ใช่เพียงการมีส่วนร่วมในทางการเมือง โดยการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ไปลงคะแนนเสียงแล้วมาพบกันใหม่เมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ การร่วมมือกับพี่น้องประชาชน ในอนาคตนั้นเป็นการร่วมมือกันทุกขั้นตอน ตั้งแต่ไปลงสมัครรับเลือกตั้งและดำเนินการบริหารภายใต้ความร่วมมือของประชาชนทั้งสิ้น ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหาร ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอเทศบัญญัติตามที่เขาต้องการ สิ่งเหล่านี้เป็นความสัมพันธ์แบบใหม่ เป็นเรื่องใหม่ เป็นสิ่งท้าทายศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแน่นอน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกองค์กรจะต้องเตรียมตัวและเตรียมความพร้อมสำหรับการร่วมมือกับประชาชนด้วย

4) ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยเห็นว่ามีอยู่จริงและกำลังจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในอนาคต คือ ปัจจุบันเรามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ 7,000 กว่าแห่ง สภาตำบลที่จะยกฐานะเป็น อบต. อีก 568 แห่ง นั่นคือ เราจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประมาณ 8,000 แห่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้จะอยู่อย่างโดดเดี่ยวไม่ได้ เพราะมีปัญหาต่างๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิ่งแวดล้อม ปัญหาความร่วมมือกันเป็นสหการ ฯลฯ เหล่านี้เป็นปัญหาที่ท้าทายประสิทธิภาพและสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น ไม่มีเทศบาลไหนที่มีพื้นที่มากที่จะทิ้งขยะได้ ไม่มีเทศบาลไหนที่มีพื้นที่กว้างขวางพอในการที่จะแก้ไขปัญหาเมืองของตนเองได้ครบวงจร โดยไม่เกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ดังนั้น ความร่วมมือกันประสานงานกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นปัญหาใหญ่ที่ท้าทายเช่นกัน เทศบาลจะร่วมมือกันเป็นสหการกับ อบต. ได้อย่างไร สิ่งเหล่านี้ให้รัฐบาลคิดแทนไม่ได้ จัดการให้ไม่ได้ หากแต่เป็นการร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น

แม้ว่าจะมีประเด็นปัญหาดังกล่าว ในฐานะที่กระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมือของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาให้กับท้องถิ่น ด้วยเงื่อนไขใหม่ของรัฐธรรมนูญ และนโยบายของรัฐบาล รูปแบบของเทศบาลจึงเป็นรูปแบบที่มีความสำคัญและกระทรวงมหาดไทยมั่นใจว่า เทศบาลจะเป็นรูปแบบที่พัฒนาได้และมีความก้าวหน้า พอที่กระทรวงมหาดไทยจะพูดได้ว่า การถ่ายโอนอำนาจจากภาครัฐมาสู่ท้องถิ่นนั้น เทศบาลจะสามารถรับการถ่ายโอนได้มากที่สุดเพราะมีความพร้อมมากที่สุด

(ที่มา : สรุปจากนิตยสารเทศาภิบาล ฉบับปีที่ 94 ฉบับเดือนกรกฎาคม 2542 หน้า 11-16)

3. การสัมมนานายกเทศมนตรีทั่วประเทศ วันที่ 6 สิงหาคม 2542 ณ กรุงเทพฯ

นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้อภิปรายเรื่องความมุ่งมั่นของรัฐบาลที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตระหนักถึงความสำคัญของเทศบาลที่มีต่อการพัฒนาประเทศและการดูแลความเป็นอยู่ของประชาชน เพราะเห็นว่าเป็นรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่องยาวนานมาเกือบ 70 ปี ซึ่งมีความสอดคล้องกับการให้บริการในสังคมเมือง เป็นที่คุ้นเคยของประชาชน รวมทั้งมีโครงสร้างที่เป็นประชาธิปไตย และเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมากที่สุด จึงได้กำหนดให้เป็นรูปแบบหนึ่งในสี่รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม

นโยบายของรัฐบาล นอกเหนือไปจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ความมุ่งมั่นของรัฐบาลที่จะพัฒนาให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามหน้าที่มากที่สุด ควบคู่ไปกับการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น เร่งรัดปรับปรุงกฎหมายระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และผลักดันให้มีการพัฒนารูปแบบ และระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องรองรับกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และแนวนโยบายในการกระจายอำนาจของรัฐบาล ปรับปรุง โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ระบุอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและบทบาทเพิ่มขึ้น มีความชัดเจนและครอบคลุมเพื่อให้สามารถดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ได้ดียิ่งขึ้น ปรับลดรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงให้เหลือเพียง 4 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและการปกครองรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เพื่อลดความสับสน และให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ปรับปรุงการจัดสรรรายได้ โดยสนับสนุนให้มีการพัฒนาและปรับปรุงจัดสรรรายได้ให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งการปรับปรุงการจัดสรรรายได้ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้สอดคล้องกับหน้าที่ ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย รวมทั้งการเสนอร่างกฎหมายดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นและความจริงใจของรัฐบาลที่ต้องการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้แล้ว อย่างไรก็ดี ความสำเร็จในการพัฒนาเทศบาลให้ก้าวไกลไปอย่างรวดเร็ว มิใช่เพียงดำเนินการแก้ไขกลไกกฎหมายระเบียบ และการกระจายอำนาจเท่านั้น ยังมีปัจจัยอีกหลายประการที่จะต้องนำมาพิจารณาประกอบด้วย ดังนี้

1) การเตรียมความพร้อมในการรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ซึ่งปัจจุบันราชการบริหารส่วนภูมิภาคทุกกระทรวง กรม เป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานแทนท้องถิ่นแทบทั้งสิ้น ต่อไปในอนาคตอันใกล้นี้ หากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจมีผลบังคับใช้ จะก่อให้เกิดการถ่ายโอนงานจากราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงกรมต่างๆ สู่ท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น เทศบาลในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้ศึกษาข้อมูลและวางแผนเตรียมความพร้อมที่จะรับมอบงานจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคต่างๆ ต่อไป

2) ตามสภาพการณ์ในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพื้นที่ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ ทำให้มีแนวโน้มที่จะเกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับ จึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการพัฒนาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานแผนการพัฒนาท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งจะเป็นเครื่องมือสำคัญให้ท้องถิ่นมีการประสานการปฏิบัติงาน การให้บริการสาธารณะได้อย่างชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

3) การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและการกำกับดูแลการบริหารงานของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ซึ่งแต่เดิมประชาชนมีส่วนร่วม เฉพาะการใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น แต่ในโอกาสต่อไปนี้การบริหารงานเทศบาลต้องดำเนินการภายใต้ความร่วมมือของประชาชน ฉะนั้น เทศบาลจึงจำเป็นต้องสร้างประชาคมในท้องถิ่นให้เข้มแข็งสนับสนุนให้มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทของตนที่มีต่อการบริหารการปกครองท้องถิ่น และตื่นตัวที่จะเข้ามามี

ส่วนร่วมกับการบริหารเทศบาล เพื่อให้เทศบาลสามารถบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างตรงประเด็นและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

4) การพัฒนากลไกการบริหารงานของเทศบาลให้ทันสมัย และมีความโปร่งใส เนื่องจากการที่ประชาชน ประชาคม ตลอดจนองค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการและกำกับดูแลการบริหารงานของเทศบาล จะทำให้เทศบาลต้องปรับปรุงการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งบางคนก็เรียกว่าธรรมรัฐ หรือ Good Governance จะเป็นหลักการบริหารที่สำคัญทั้งในปัจจุบันและอนาคต

5) การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นในระยะยาว ซึ่งท้องถิ่นต้องประสบอยู่ในปัจจุบันหรือในอนาคต เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อมในชุมชน และการบริหารการศึกษาในท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นปัญหาสำคัญมาก หากไม่มีแผนในระยะยาวรองรับ ยกตัวอย่างเรื่องการจัดการขยะและการบำบัดน้ำเสีย จะต้องมีการจัดเตรียมสถานที่ไว้รองรับให้พร้อมตั้งแต่ต้น มิฉะนั้นจะแก้ไขปัญหาได้ยากต่อไปในอนาคต ซึ่งอาจจะเหมือนเป็นเรื่องที่อยู่ไกลตัว หากแต่ที่แท้จริงแล้วเป็นเรื่องที่ใกล้ตัวมาก

ปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพย่อมขึ้นอยู่กับคุณสมบัติ หรือคุณลักษณะของคณะ ผู้บริหารเทศบาล ดังนี้

1) ต้องมีความรู้ มีความเข้าใจต่องานในหน้าที่ สามารถปฏิบัติงานได้ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องที่ทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใด ระดับใด ทุกระดับไม่ว่าจะเป็นนายกเทศมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีก็จะต้องเรียนรู้ ผู้ที่เป็นนายกเทศมนตรีจะต้องอ่านหนังสือและศึกษาทำความเข้าใจระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวกับเทศบาลที่ได้ให้อำนาจหน้าที่ไว้สำหรับปฏิบัติงานทุกเล่มรวมถึงเรื่องอื่นๆ เช่น เรื่องการจัดซื้อ จัดจ้างจะต้องมีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ว่าระเบียบกฎหมายได้ให้อำนาจในเรื่องนั้นไว้เพียงใด การตัดสินใจโดยบริสุทธิ์ใจนั้นไม่เพียงพอแต่จะต้องไม่ขัดต่อระเบียบกฎหมายด้วย

สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย รวมทั้งกระทรวงมหาดไทยจะต้องเข้ามามีบทบาทโดยการส่งผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจไปสัมมนาให้แก่ผู้บริหารของเทศบาล เพื่อให้ผู้ที่มีความรู้ไปสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ผู้บริหารของเทศบาลดังกล่าวว่า กฎหมายหรือระเบียบได้กำหนดเรื่องอะไรไว้อย่างไรบ้าง มิฉะนั้นผู้ที่ไม่มีความรู้อย่างแท้จริงอาจจะแนะนำหรือชักนำพวกเราไปในแนวทางที่ไม่ถูกต้องได้

2) ในฐานะที่ผู้บริหารระดับสูงสุดในท้องถิ่น เป็นนายกเทศมนตรีในท้องถิ่นนั้นๆ ที่จะเป็นผู้ที่กำหนดแนวนโยบายในการบริหารงานและพัฒนาท้องถิ่น เพราะฉะนั้น การเข้าใจลึกซึ้งต่อปัญหาจึงเป็นเรื่องสำคัญ แม้ว่าจะเป็นผู้ที่รู้จักพื้นที่และมองเห็นถึงปัญหาในท้องถิ่นอยู่แล้วก็ตาม หากแต่มีปัญหาบางปัญหาที่ไม่สามารถมองเห็นในวันนี้ได้ เนื่องจากเป็นปัญหาที่จะต้องเกิดขึ้นในอนาคตอย่างแน่นอน เช่น กรณีเรื่องสิ่งแวดล้อม กรณีน้ำเสีย กรณีของขยะ เป็นปัญหาที่ใกล้ตัวมากจนบางครั้งอาจจะมองไม่เห็น เพราะมันใกล้ตัวเกินไป ซึ่งนายกเทศมนตรีจะต้องมองปัญหานี้และเตรียมตัวให้พร้อมในเรื่องนี้กันต่อไป

3) การเป็นผู้มีจิตสำนึกในการปฏิบัติงานเพื่อส่วนรวม มีความเสียสละ มีความตั้งใจโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดแก่ประเทศชาติ

4) การเป็นผู้มีคุณธรรมในการปฏิบัติงาน ไม่นำความคิดหรือความรู้สึกส่วนตัวมาใช้ในการปฏิบัติงาน มีความซื่อสัตย์สุจริต คิดถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก

(ที่มา : สรุปจากนิตยสารเทศาภิบาล ฉบับปีที่ 94 เดือนพฤศจิกายน 2542 หน้า 11-17)

4. การสัมมนาเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เมื่อวันที่ 22-24 กันยายน 2542

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้จัดให้มีการสัมมนาฯ ขึ้น ผู้เข้าร่วมสัมมนาประกอบด้วยผู้แทนจาก อบต. จำนวน 30 แห่ง ได้แก่ ประธานกรรมการบริหาร ประธานสภา อบต. ปลัด อบต. และผู้นำชุมชน รวมจำนวน 120 คน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินสถานการณ์ปัญหาและข้อจำกัดการบริหารงานของ อบต. และระดมความคิดเห็นเพื่อกำหนดแนวทางพัฒนาการบริหารงานของ อบต. ให้มีประสิทธิภาพ สรุปผลการสัมมนาได้ดังนี้

สถานการณ์ปัญหาและข้อจำกัดของ อบต. ได้แก่

1) การทุจริตประพฤติมิชอบ ในประเด็นการทุจริตในการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต. เช่น การซื้อสิทธิ–ขายเสียง การปฏิบัติงานที่ไม่โปร่งใส ทุจริต แสวงหาผลประโยชน์มิชอบเพื่อตนเองและพรรคพวกของผู้บริหารและสมาชิกสภา อบต.และผู้บริหารขาดคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล

2) ขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน ความไม่รู้ ไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภา อบต. เนื่องจากไม่ได้กำหนดคุณวุฒิการศึกษา ประกอบกับไม่ได้รับการฝึกอบรมและขาดคู่มือในการปฏิบัติงาน และการที่พนักงานส่วนตำบลปฏิบัติงานไม่ถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับ และหนังสือสั่งการ

3) ปัญหาในการกระจายอำนาจ ในประเด็นหน่วยงานกำกับปฏิบัติไม่ชอบด้วยกฎหมาย แทรกแซงการปฏิบัติงานของ อบต. อำนาจหน้าที่ของ อบต.เกี่ยวพันกับหลายหน่วยงานและกฎหมายหลายฉบับทำให้การแบ่งงานไม่ชัดเจน และการจัดสรรงบประมาณยังรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางมากเกินไป ทำให้สัดส่วนรายได้ ที่ อบต. ได้รับน้อยไม่สมดุลกับอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ

4) การบริหารงานของ อบต. ขาดการมีส่วนร่วม เนื่องจากประชาชนยังไม่เข้าใจ บทบาทของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับ อบต. อบต.ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ อบต. และระเบียบกฎหมายไม่เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

5) ปัญหาความขัดแย้งใน อบต. ระหว่างสมาชิก อบต. กับผู้ใหญ่บ้าน สมาชิก อบต. กับคณะผู้บริหาร ประชาชนกับประชาชน ทำให้การประสานงานระหว่าง อบต. กับหน่วยงานในพื้นที่มีน้อย สวัสดิการและค่าตอบแทนแก่สมาชิก อบต.น้อย

ลักษณะการบริหารงานที่ดีของ อบต. และแนวทางพัฒนาการบริหารงาน มีดังนี้

1) อบต. มีทรัพยากรเพียงพอต่อการบริหารงาน มีแนวทางดำเนินงาน โดยปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพ ถูกต้อง ทั่วถึง และเป็นธรรม โดยนำระบบแผนที่ภาษีมาใช้ปรับปรุงทะเบียนผู้เสียภาษีให้ทันสมัย จัดสรรงบประมาณให้ อบต. สมดุลกับภาระหน้าที่ ปรับปรุงโครงสร้างอัตรากำลังให้สอดคล้องกับภารกิจ ปรับปรุงระเบียบกฎหมายให้ อบต. มีอิสระมากขึ้น

2) อบต. บริหารงานด้วยความถูกต้อง โปร่งใส มีแนวทางดำเนินการโดยปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับอย่างเคร่งครัด เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบ โดยถือปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2539 เปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบการปฏิบัติงาน กำหนดขั้นตอนการบริหารงานในแต่ละเรื่องให้ชัดเจนและปิดประกาศให้ประชาชนทราบ และบริการประชาชนด้วยความเสมอภาค และทั่วถึง เช่น จัดโครงการ อบต.เคลื่อนที่ เป็นต้น

3) บุคลากรของ อบต. มีความรู้ มีคุณธรรม และจริยธรรม มีแนวทางดำเนินงาน โดยฝึกอบรมบุคลากรทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำอย่างต่อเนื่อง กำหนดวุฒิการศึกษาของสมาชิกสภา อบต. ปรับปรุงกฎหมายให้มีการ

เลือกประธานกรรมการบริหาร อบต.โดยตรง เสริมสร้างคุณภาพ จริยธรรมแก่สมาชิกสภา อบต. โดยให้สภา อบต. พิจารณาออกข้อบังคับ ควบคุม จริยธรรมของสมาชิกสภา อบต. ปลูกฝังค่านิยมที่ดีแก่ประชาชน

4) ประชาชน/ชุมชน มีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ อบต. มีแนวทางดำเนินงานโดยจัดให้มีประชาคมและมีการประชาพิจารณ์ในเรื่องสำคัญ ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาของ อบต. เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบในกระบวนการจัดซื้อ-จัดจ้างทุกขั้นตอน เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เสนอปัญหาความเดือดร้อนแก่ อบต. และติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน

5) อบต. มีอิสระในการดำเนินงาน มีแนวทางดำเนินการ โดยปรับปรุงระเบียบกฎหมายเพื่อสนับสนุนให้ อบต. มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน และมีอิสระมากขึ้น สร้างกลไกป้องกันการแทรกแซงจากนักการเมืองภายนอกและส่วนราชการ จัดตั้งชมรม/สมาพันธ์ อบต.เพื่อสร้างอำนาจต่อรองและป้องกันการแทรกแซงจากอำนาจภายนอกที่ไม่ชอบธรรม

6) สร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานแก่บุคลากรของ อบต. มีแนวทางการดำเนินงาน โดยเพิ่มอัตราค่าตอบแทนและจัดสวัสดิการแก่สมาชิกสภา อบต. ให้มีมาตรฐานใกล้เคียงกับท้องถิ่นอื่น กำหนดเส้นทางความก้าวหน้าของพนักงานส่วนตำบลและมีความคล่องตัวในการโอนย้ายไปท้องถิ่นอื่น สนับสนุนการศึกษา/ดูงาน คู่มือการปฏิบัติงานแก่สมาชิกสภา อบต. เพื่อเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน กำหนดมาตรการให้คณะผู้บริหารใช้หลักคุณธรรมในการปฏิบัติงาน

7) อบต. มีความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน มีแนวทางดำเนินการ โดยคณะผู้บริหารและพนักงานส่วนตำบล ควรมาทำงานเต็มเวลาราชการเพื่อให้บริหารได้ตลอดเวลาและทันท่วงที จัดเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติงานทั้งบุคลากรและอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ บำรุงรักษาให้ใช้การได้ดีตลอดเวลา ให้ถือเป็นธุระในทุกปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชน กรณีเกินความสามารถหรือไม่อยู่ในอำนาจของ อบต. ก็ต้องประสานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ เปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอปัญหาความเดือดร้อนได้สะดวก ได้แก่ การเปิดตู้รับเรื่องราวร้องทุกข์ เป็นต้น

8) พัฒนาท้องถิ่นในทุกๆ ด้าน โดยพิจารณาหน้าที่ที่ต้องทำตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งต้องปฏิบัติให้ครอบคลุมครบถ้วนทุกภารกิจ และเพิ่มเติมหน้าที่อาจทำได้ตามศักยภาพของ อบต. จัดทำแผนพัฒนาให้ครอบคลุมภารกิจและจัดลำดับความสำคัญตามสถานการณ์ปัญหาและความต้องการของประชาชน นำแผนพัฒนาไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม โดยการนำไปเป็นแนวทางในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมบางภารกิจที่ไม่สามารถดำเนินการได้เอง ก็สามารถสนับสนุนงบประมาณให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน และประสานการปฏิบัติงานกับทุกหน่วยงานที่ดำเนินการในพื้นที่

9) จัดทำข้อบังคับตำบลและบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอและพิจารณาข้อบังคับตำบล โดยการจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบก่อนบังคับใช้ ควรจัดตั้งที่ปรึกษาด้านกฎหมาย เพื่อป้องกันความผิดพลาดในการออกข้อบังคับ ข้อบังคับตำบลต้องมุ่งรักษาผลประโยชน์ และบังคับใช้อย่างเสมอภาคและยุติธรรม ประกาศ คำสั่ง ข้อบังคับตำบล จะต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ

(ที่มา : สรุปจากหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท 0318/ว2560 ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2543)

5. การสัมมนารับฟังความคิดเห็น (Technical Hearing) โครงการวิจัยเรื่อง ธรรมรัฐและประชาสังคม ภารกิจบริบทใหม่ของกระทรวงมหาดไทย

สถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งดำเนินโครงการวิจัยเรื่อง ธรรมรัฐและประชาสังคม ภารกิจบริบทใหม่ของกระทรวงมหาดไทย ได้จัดให้มีการสัมมนารับฟังความคิดเห็น (Technical Hearing) ครั้งที่ 1 ที่ห้องประชุมศิษย์เก่ารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันจันทร์ที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 เวลา 9.00 - 12.00 น. ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้แสดงความคิดเห็น และร่วมวิเคราะห์ถึงสถานการณ์และแนวทางในการส่งเสริมธรรมรัฐและประชาสังคมอย่างหลากหลายรอบด้านสรุปได้ดังนี้

จุดแข็งและข้อดีของสถานการณ์ปัจจุบันที่เอื้อต่อการเสริมสร้างธรรมรัฐและประชาสังคม

ที่ประชุมเห็นร่วมกันว่า ปัจจุบันการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวอย่างต่อเนื่อง เป็นแกนหลักสำคัญที่สามารถใช้เป็นตัวตั้งในการส่งเสริมธรรมรัฐและประชาสังคมได้ เนื่องจากในภาคประชาชนมีตัวแปรหลัก 3 ตัวที่พร้อมจะตอบสนองการดำเนินการอยู่แล้ว นั่นคือ ความต้องการของประชาชนที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาแต่ละพื้น ที่หากสำรวจจริงจังจะพบผู้นำชาวบ้าน ปราชญ์ชาวบ้านที่มีศักยภาพแฝงตัวอยู่เสมอ การสนับสนุนจากภาคองค์กรพัฒนาเอกชน นอกจากนี้กระแสสังคมในวงกว้างยังเป็นตัวแปรสำคัญที่จะผลักดัน ประคับประคองและสนับสนุนการทำงานในวิถีทางดังกล่าว ทั้งนี้ หากการเคลื่อนไหวดำเนินไปโดยใช้ประชาชนเป็นตัวตั้ง จุดนี้ก็จะเป็นจุดแข็งของการส่งเสริมธรรมรัฐและประชาสังคม เพราะจากสภาพความเป็นจริงทางสังคมที่ปรากฏ ได้แสดงให้เห็นว่าประชาชนพร้อมแล้วสำหรับการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา แต่หากเอาภาคราชการ หรือกระทรวง ทบวง กรม เป็นตัวตั้ง ตรงจุดนี้ก็จะกลายเป็นจุดอ่อนไปทันที เพราะจะทำให้ขาดภาพการรับรู้ ความเข้าใจ และความเชื่อมโยงกันในการทำงาน

จุดอ่อนและอุปสรรคของการทำงานส่งเสริมธรรมรัฐและประชาสังคม

จากการสัมมนาผู้เข้าร่วมสัมมนาได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับจุดอ่อน และอุปสรรคในการสร้างธรรมรัฐและประชาสังคม ในประเด็นที่สำคัญ 4 ประการได้แก่

1) ปัญหาจริยธรรม และความโปร่งใสของระบบราชการไทย เช่น การทำประชาพิจารณ์ที่มักเป็นการประชาพิจารณ์ที่กระทำหลังจากที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ตัดสินวินิจฉัยแล้ว การทำประชาพิจารณ์ส่วนใหญ่จึงเป็นไปในรูปแบบของการประชาสัมพันธ์โครงการมากกว่าจะเป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างแท้จริง

2) กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรพัฒนาเอกชน และการดำเนินกิจกรรมของประชาชนในชุมชนต่างๆ ที่ยังไม่อยู่ในสภาพที่เอื้อต่อการดำเนินบทบาทของกลุ่มองค์กรประชาชนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีระเบียบปฏิบัติที่มีขั้นตอนยุ่งยาก ซึ่งควรมีการลดระเบียบ ขั้นตอนลง (De - regulation)

3) ช่องว่างของการรับรู้ระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งต่างฝ่ายต่างไม่เข้าใจซึ่งกันและกันว่ากำลังทำอะไรอยู่ เนื่องจากไม่มีสื่อและเครื่องมือเชื่อมความเข้าใจระหว่างกันโดยจะเห็นได้จากการที่สมาชิกสภาท้องถิ่นมักไม่ค่อยได้รับเชิญไปร่วมการฝึกอบรม หรือพัฒนาความรู้ความสามารถ ซึ่งส่วนใหญ่ผู้ได้รับเชิญมักเป็นฝ่ายบริหารท้องถิ่น ดังนั้น ในอนาคต หากข้าราชการรู้ข้อมูลข่าวสารอะไร ประชาชนก็ควรรับรู้ด้วย

4) ระบบคิด และค่านิยมที่ยังไม่มีความเข้าใจอย่างแท้จริงต่อการส่งเสริมธรรมรัฐและประชาสังคมที่ทำให้ภาครัฐมองภาพของการส่งเสริมการรวมกลุ่มของประชาชน เพียงในกรอบของการจัดตั้งกลุ่มต่างๆ ขึ้นมาดำเนินกิจกรรม โดยไม่มีจุดเน้นในการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนรวมกลุ่มกันเอง ซึ่งจากประสบการณ์ที่ผ่านมา ส่วนใหญ่กลุ่มที่

ทางราชการจัดตั้งขึ้นมักไม่เข้มแข็ง ไม่สามารถคิดเอง ทำเอง รวมถึงกลุ่มองค์กรที่จัดตั้งหรือรวมกลุ่มโดยมีวัตถุประสงค์แอบแฝง

(ที่มา : รายงานฉบับกลาง (Interim Report) โครงการวิจัยเรื่อง ธรรมรัฐและประชาสังคม ภารกิจบริบทใหม่ของกระทรวงมหาดไทย โดยสถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543 หน้า 93-94)

6. การสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ครั้งที่ 17

การสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ครั้งที่ 17 จัดขึ้นเมื่อวันที่ 29-30 มกราคม 2543 ที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผู้เข้าร่วมสัมมนาประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด ประธาน เลขาธิการ และกรรมการหอการค้าจังหวัดทั่วประเทศ คณะกรรมการหอการค้าไทย ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในส่วนกลางและภูมิภาค ตลอดจนสื่อมวลชน รวมทั้งสิ้น 800 คน วัตถุประสงค์ของการสัมมนา เพื่อระดมความคิดเห็น ข้อเสนอแนะและปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ เพื่อนำมากำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศร่วมกัน โดยมีนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย เป็นประธานในพิธีเปิด

นายชำนาญ ยุวบูรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้ปาฐกถาพิเศษ เรื่อง “สหัสวรรษใหม่ ภารกิจของกระทรวงมหาดไทย“ ซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยได้กล่าวเน้นว่า จากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน มีผลทำให้กระทรวงมหาดไทยต้องปรับบทบาทให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ โดยมีภารกิจหลัก 3 ประการ คือ

1) **การรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงภายใน และอำนวยความยุติธรรม** โดยดำเนินการในลักษณะของการเสริมสร้างความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติด

2) **การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาเมือง** โดยถ่ายโอนบทบาท ภารกิจพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้กับท้องถิ่นและเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเฉพาะในส่วนที่จำเป็น เช่น เมืองชายแดน

3) **การกำกับดูแล สนับสนุนและประสานการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** การพัฒนาความร่วมมือของภาครัฐบาลและเอกชนภายใต้กระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

นายปริญญา นาคฉัตรีย์ อธิบดีกรมการปกครอง ได้แสดงทัศนะในเรื่องบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุนการพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของจังหวัดว่า กระแสการกระจายอำนาจในปัจจุบันได้รับการตอบรับจากสังคมอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ส่งผลให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้น การเสนอปรับรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นบางรูปแบบ โดยแก้ไขโครงสร้างการบริหารงานเพิ่มเติม เพื่อส่งเสริมความพร้อม และอิสระในการปฏิบัติงานในพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จึงกล่าวได้ว่าสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีบทบาทสำคัญที่จะช่วยพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเฉพาะการแก้ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ในระยะยาวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับวันยิ่งมีบทบาทสำคัญต่อการช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างปฏิเสธไม่ได้ ในปัจจุบัน รูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นตัวแทนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับรากหญ้า ครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศมีอยู่ 5 แบบ ได้แก่ เทศบาล องค์การบริการส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา จากรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบนั้น กล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพื้นที่กระจายอยู่ทุกพื้นที่ทั่วประเทศทุกตารางนิ้ว และเป็นกำลังสำคัญในอันที่จะช่วยปฏิบัติงานพัฒนาพื้นที่ในทุกๆ ด้านให้บรรลุวัตถุประสงค์ทั้งด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และการพัฒนา

ทางการเมือง โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบันบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนในการสนับสนุนการพัฒนา และแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของจังหวัด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับได้ว่ามีบทบาทสำคัญที่ช่วยแก้ไขปัญหาและส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้ใน 2 บทบาท ได้แก่

บทบาทในฐานะผู้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ โดยผ่านคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) และคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ). องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะเข้ามามีส่วนร่วมให้เกิดการพัฒนาที่มาจากการวางแผนและการทำงานในระดับรากหญ้าอย่างแท้จริง คือ เสนอความคิดเห็นผ่านทางการเป็นคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) และคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ. 2539 ทำให้ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ สามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแนวทางในการพัฒนา และกระจายความเจริญในระดับจังหวัดและอำเภอตามลำดับ โดยจัดทำแผนให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อการพัฒนาชนบท ซึ่งสามารถเชื่อมโยงแผนของท้องถิ่น รวมทั้งให้ความเห็นในการเสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อ กนภ. อีกด้วย และการมีส่วนใน กพอ.นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถประสานแผนและโครงการพัฒนาระดับอำเภอได้ โดยตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ จะสามารถนำปัญหา ข้อเท็จจริงและเสนอทางออกที่เป็นไปได้จากพื้นที่ เข้าร่วมปรึกษาในคณะกรรมการ รวมทั้งสามารถใช้ช่องทางดังกล่าว เพื่อประสานการทำงานของท้องถิ่นกับการทำงานในระดับประเทศได้ ซึ่งแนวทางที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าเป็นการใช้ กพจ./กพอ. เป็นเวทีในการระดมสมองแก้ไขปัญหา และวางแผนพัฒนาของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี โดยความร่วมมือทั้งภาครัฐเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ จะสามารถเป็นได้ทั้งหน่วยงานที่เสนอแนะความคิดเห็นและเป็นหน่วยงานที่พร้อมจะปฏิบัติในพื้นที่เป็นรูปธรรมด้วยในเวลาเดียวกัน

บทบาทในฐานะผู้แก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจในพื้นที่ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่สามารถมีศักยภาพในการทำงานด้วยองค์ประกอบต่างๆ (งบประมาณ บุคลากร เครื่องจักร การจัดการ) และมีอิสระในการจัดการพอสมควร รวมทั้งรู้ปัญหาและอุปสรรคการทำงานในพื้นที่เป็นอย่างดี จึงสามารถจะจัดทำแผน/โครงการเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในพื้นที่และลงมือดำเนินการไปพร้อมๆ กันได้อย่างทันท่วงที ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจนั้น มีคุณสมบัติที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครอง การเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและทบวงการเมือง การมีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นจากการเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การมีอิสระในการปกครองตนเองตามสมควร การมีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม การมีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง การมีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง การมีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายท้องถิ่น การมีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับท้องถิ่นของรัฐ

นอกจากคุณสมบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัจจัยในการบริหารงานที่ช่วยส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ได้แก่

บุคลากร มีบุคลากรในการปฏิบัติงานที่รองรับงาน/โครงการของท้องถิ่นได้ และมีโครงสร้างการบริหารงานที่เป็นอิสระ สามารถวางแผนการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่เองได้ ซึ่งมีความได้เปรียบในการรู้พื้นที่ และสามารถวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

งบประมาณ สามารถวางแผนเงินและแผนงานควบคู่กันไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีการจัดการรายได้เป็นของตนเองในบางส่วน ทำให้มีเงินงบประมาณในการทำงานให้กับพื้นที่ได้โดยไม่ต้องรองบจากส่วนกลางเพียงอย่างเดียว ทำให้สามารถวางแผนงาน/งาน/โครงการทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจโดยไม่ต้องรองบอุดหนุนจากทางส่วนกลาง แต่สามารถตั้งงบประมาณแก้ปัญหาได้อย่างทันท่วงที

เครื่องจักร/เครื่องมือ เครื่องใช้ในการปฏิบัติงาน ทั้งด้านสำนักงาน ด้านการจัดทำโครงการ แผนงาน เช่น การสร้างถนนหนทาง การสร้างฝาย หรือการพัฒนาด้านต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะใช้เครื่องมือเครื่องจักรกลได้เป็นอย่างดี เช่น ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีบุคลากรของส่วนโยธาธิการที่จะบริหารงานด้านดังกล่าวและพร้อมจะปฏิบัติงานได้อย่างดี จึงสามารถจัดทำโครงการได้อย่างรวดเร็ว และช่วยกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวมได้อีกทางหนึ่ง

การจัดการ/การบริหาร ระบบการบริหารงานที่มีอิสระ สามารถจัดสรรงบประมาณเองได้ มีบุคลากรและเครื่องมือเครื่องใช้ เหล่านี้เองที่ทำให้ท้องถิ่นสามารถจัดการด้วยผู้บริหารของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถช่วยเป็นแกนหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นแต่ละหน่วยได้ อันจะเป็นผลนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจในระดับมหภาคได้ต่อไป

ซึ่งจากองค์ประกอบดังกล่าว จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีปัจจัยในการบริหารงานอย่างครบถ้วน สามารถเป็นหน่วยงานหลักหน่วยงานหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้เป็นอย่างดีในการเชื่อมโยงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับหอการค้าจังหวัด ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยผ่าน กพจ. ซึ่งเป็นคณะกรรมการในระดับจังหวัดที่สามารถระดมความคิดเห็นจากหลายหน่วยงานในจังหวัด รวมไปถึงหอการค้าจังหวัดด้วย "หอการค้าจังหวัด" ในฐานะตัวแทนจากภาคเอกชนก็สามารถมีส่วนร่วมในการเสนอแนะการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดที่มองในภาพรวมและเห็นศักยภาพของจังหวัดว่าจะสามารถพัฒนาในด้านใดได้บ้าง เช่น การท่องเที่ยว ด้านอุตสาหกรรม หรือด้านการเกษตร ซึ่งขณะเดียวกันก็จะสามารถทราบปัญหาและข้อคิดเห็นจากตัวแทนของท้องถิ่นที่ทราบข้อเท็จจริงของภาพย่อยของท้องถิ่นว่ามีปัญหาในการปฏิบัติอย่างไรและสามารถเอื้ออำนวยและสนับสนุนการทำงานตามแผนพัฒนาได้อย่างไรบ้าง ซึ่งจะต้องใช้ช่องทางดังกล่าวในการระดมสมองและระดมสรรพกำลังจากภาคส่วนต่างๆ เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความได้เปรียบด้านปัจจัยการบริหารงานนำไปสู่การมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ซึ่งกรมการปกครองในฐานะหน่วยงานที่เป็น "ผู้กำกับ ดูแล ส่งเสริม สนับสนุน" การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เป็นพี่เลี้ยงผู้สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ อาทิ การประสานขอรับเงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากรัฐบาล การเป็นพี่เลี้ยงในการวางแผนพัฒนา การประสานแหล่งงบประมาณที่จัดหามาสนับสนุนแผนงาน เช่น การให้ความช่วยเหลือเรื่องการส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยสามารถจัดทำแผนงานเพื่อของบประมาณจากกองทุนเศรษฐกิจโพ้นทะเล (OECF) เพื่อมาใช้ดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบันจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของประชาชนทั้งประเทศ มิใช่องค์กรใดองค์กรหนึ่งเท่านั้น และช่องทางการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในระดับรากหญ้าก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเรามิอาจมองข้ามไปได้ ดังนั้น การวางแผนและดำเนินงานเพื่อแก้ไข

ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศให้มีการพัฒนาแบบยั่งยืน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องดึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับให้เข้ามามีส่วนรับรู้ และร่วมดำเนินการขยายผลอย่างเป็นรูปธรรมได้ทุกส่วนของประเทศนั่นเอง

ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) โครงสร้างคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดสัดส่วนคณะกรรมการผู้แทนองค์กรท้องถิ่นระดับต่างๆ จำนวน 12 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 12 คน การกำหนดสัดส่วนของผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ดังกล่าว ยังไม่สมบูรณ์และเข้มแข็ง ควรสนับสนุนให้มีกลไกการประสานความร่วมมือกับภาครัฐและเอกชนให้มีส่วนร่วมการดำเนินงานของคณะกรรมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างความความเข้มแข็งให้เพิ่มมากขึ้น

2) การกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ควรกระจายแผนงาน กำลังคน และแผนการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ให้ครบถ้วนและสอดคล้องกัน

3) ระบบฐานข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในปัจจุบัน ยังไม่สอดคล้องและประสานในทิศทางเดียวกัน ซึ่งส่งผลต่อการวางแผนในการตัดสินใจลงทุนของผู้ประกอบการและกระทบต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ควรสร้างระบบฐานข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีรูปแบบที่สอดคล้องกัน

4) การกำหนดระยะเวลาการดำเนินการของคณะกรรมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งกำหนดระยะเวลาดำเนินการให้เร็วที่สุดไม่เกิน 4 ปี อาจจะไม่สอดคล้องกับสภาวะการณ์เศรษฐกิจการค้าในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามกลไกเศรษฐกิจของโลก จึงควรปรับระยะเวลาของแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้รวดเร็วขึ้น

5) การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ยังขาดความเข้าใจในขั้นตอนและกระบวนการในการกระจายอำนาจ กระทรวงมหาดไทยควรมีการอบรมให้ความรู้ วิจัย และประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

6) การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาชนในกระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ควรให้ภาคเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อเสนอแนะและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

(ที่มา : สรุปจากจดหมายข่าว กรอ.จังหวัด ฉบับประจำเดือนกุมภาพันธ์ 2543 หน้า 3-5 และหน้า 10)

7. การประชุมทางวิชาการ เรื่องความสำเร็จและบทเรียนของประเทศต่างๆ ในการสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) และการป้องปราบคอร์รัปชั่น

การประชุมวิชาการ เรื่องความสำเร็จและบทเรียนของประเทศต่างๆ ในการสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) และการป้องปราบคอร์รัปชั่น จัดในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2543 ณ โรงแรมเดอะแกรนด์ กรุงเทพฯ โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีประเทศต่างๆ นำเสนอบทเรียนในการสร้างธรรมาภิบาลและการแก้ปัญหาคอร์รัปชั่น

นายประสิทธิ์ ดำรงชัย กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้เสนอทิศทางของประเทศไทยในการสร้างธรรมาภิบาลและแก้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชั่น โดยชี้ให้เห็นว่าปัญหาการคอร์รัปชั่นในประเทศไทยเกิดขึ้นมานาน แต่ปรากฏชัดหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 เพราะประชาชนต้องหันมาใช้บริการจากทางราชการมากขึ้น การทุจริตในหมู่เจ้าหน้าที่ที่สัมผัสโดยตรงกับประชาชนจึงเพิ่มขึ้น เมื่อเริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในปี 2504 การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การทุจริตคอร์รัปชั่นจึงลุกลามขึ้นไปยัง

เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับกลางและระดับสูง จนถึงปี 2524 เป็นต้นมา การซื้อเสียงเพื่อให้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มระบาด ทำให้การคอร์รัปชั่นลุกลามไปในหมู่นักการเมืองที่ได้รับเลือกเข้ามาบริหารประเทศ และในที่สุดนับแต่ปี 2539 เป็นต้นมา มะเร็งคอร์รัปชั่น ก็ระบาดไปสู่ภาคธุรกิจเอกชน ทำให้เศรษฐกิจของชาติอยู่ในภาวะวิกฤติดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สำหรับทิศทางในการแก้ปัญหานั้น อาจแยกได้เป็นสองระดับ คือ ที่ทำอยู่ในปัจจุบันเป็นอย่างไรและที่ควรจะทำมีอะไรบ้าง

การแก้ปัญหาที่กำลังดำเนินการอยู่

ในช่วงสิบปีที่ผ่านมาสังคมไทยได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาคอร์รัปชั่น ว่ามีความร้ายแรงมากขึ้นทุกที หลายฝ่ายได้เข้ามามีส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ดังนี้

ภาครัฐ ได้ดำเนินการแล้วโดยการกำหนดเป็นวาระแห่งชาติเรื่อง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และคณะกรรมการ ปปช.ได้มอบหมายให้คณะนักวิจัยทำการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างดัชนีคอร์รัปชั่นของสังคมไทย เพื่อใช้ในการตรวจสอบระดับคอร์รัปชั่นของหน่วยงานต่างๆ โดยปีนี้เป็นปีเริ่มต้นในการวิจัย ปี พ.ศ. 2544 จะนำไปใช้และปรับแก้ คาดว่าจะเป็นเครื่องมือชี้วัดที่จะนำไปใช้ได้เต็มรูปแบบในปี พ.ศ. 2545 เพื่อวัดระดับการคอร์รัปชั่นในหน่วยงานต่างๆ ว่าหน่วยงานใดมีค่าระดับใด อันจะได้เร่งทำการปรับปรุงแก้ไขให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน ซึ่งหลักของธรรมาภิบาลก็น่าจะเป็นส่วนหนึ่งในการนำมาสร้างดัชนีวัดคอร์รัปชั่นด้วย

ภาคธุรกิจเอกชน วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างรุนแรงและมีผลมาจนถึงปัจจุบัน เกิดจากภาคธุรกิจเอกชน โดยเฉพาะสถาบันการเงิน แต่อย่างไรก็ตาม ภาคธุรกิจเอกชนถูกควบคุมโดยกลไกของรัฐ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงพาณิชย์ การที่เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นนั่น แสดงว่ากลไกของรัฐในการเข้าไปดูแลในการบริหารจัดการภาคธุรกิจเอกชน ไม่มีประสิทธิภาพที่จะให้หน่วยงานเอกชนหรือองค์กร เอกชนต่างๆ มีกติกาการทำงานที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น ซื่อตรงเป็นธรรมต่อลูกค้า มีความรับผิดชอบต่อสังคม มีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพ จึงต้องมีการปฏิรูปกฎหมายให้ทันสมัย ในส่วนของคณะกรรมการ ปปช. ไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปดูแลการทุจริตในภาคธุรกิจเอกชนดังเช่นหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศ คือ สิงคโปร์ หรือฮ่องกง ทำให้การดำเนินการไม่ครอบคลุมทั้งระบบ ในส่วนนี้ ควรออกเป็นกฎหมายเพิ่มอำนาจให้กับคณะกรรมการ ปปช. ให้มีอำนาจในส่วนนี้ด้วย

ภาคประชาชน ในภาคประชาชน ถือว่าเป็นส่วนสำคัญที่สุดในการสร้างธรรมาภิบาล ให้เกิดขึ้นในสังคมไทย เพราะหากประชาชนส่วนใหญ่มีความเข้าใจและตระหนักถึงธรรมาภิบาลแล้ว ในส่วนของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนก็สามารถดำเนินการได้ง่าย หากจะดำเนินการในส่วนนี้ได้สำเร็จ ก็ต้องถือว่าเป็นการปฏิวัติแนวความคิดของคนไทยและวัฒนธรรมของสังคมโดยแท้จริง เนื่องจากระบบความคิดของคนไทยส่วนใหญ่ยังแยกผลประโยชน์ส่วนรวมกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลยังไม่ออก สังคมเป็นระบบอุปถัมภ์ซึ่งเอื้อต่อการทุจริตเป็นอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542-2544) ก็ได้เริ่มต้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาคน โดยใช้หลักของการพัฒนาที่มีคนเป็นศูนย์กลาง และโดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้มีการบัญญัติเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 9 ซึ่งห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจเข้าไปมีส่วนได้เสียในธุรกิจซึ่งเอื้อต่อตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต่อไปจะมีการตรากฎหมายว่าด้วยการจัดการหุ้นส่วน และหุ้นของรัฐมนตรี ซึ่งใช้หลักการ Blind Trust จากหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้ สำหรับการศึกษาก็มีการตราพระราช

บัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ออกมาใช้บังคับ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษา จำนวน 9 คน เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี ซึ่งหลักการสำคัญก็คือ ระบบการเรียนการสอน จะใช้หลักการคนเป็นศูนย์กลางแห่งการเรียนรู้ ซึ่งจะทำให้ผู้ผ่านการศึกษาระบบนี้ มีระบบการคิดที่เป็นเหตุเป็นผล สามารถแก้ไขปัญหา และตัดสินใจโดยอยู่ในพื้นฐานที่ถูกต้อง และในส่วนของคณะกรรมการ ปปช. เองก็มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติ ค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชน หรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งคาดว่าจะเห็นผลในสามปีข้างหน้า นอกจากนี้ ยังมีองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในรูปของการติดตามการทำงานของภาครัฐ การให้ความรู้และปลุกจิตสำนึกของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาคอร์รัปชั่น ซึ่งนับว่าเป็นนิมิตหมายที่ดีที่จะทำให้การตรวจสอบอำนาจรัฐได้ผลดียิ่งขึ้น

(ที่มา : สรุปจากเอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ เรื่องความสำเร็จและบทเรียนของประเทศต่างๆ ในการสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) และการป้องปราบคอรัปชั่น วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2543 ณ โรงแรมเดอะแกรนด์ กรุงเทพฯ)

8. การสัมมนาทางวิชาการเรื่อง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ประชาสังคมมีส่วนร่วม ข้อเสนอต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจ

การสัมมนาในครั้งนี้จัดโดยศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ศูนย์ประสานเครือข่ายท้องถิ่น โครงการไลฟ์ (LIFE-UNDP) มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และหนังสือพิมพ์สยามรัฐ เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2543 ณ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อสรุปประเด็นทางวิชาการโดยเฉพาะการปกครองท้องถิ่นที่ประชาสังคมมีส่วนร่วม เสนอต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจ และเพื่อส่งเสริมกระบวนการประชาสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น รวมทั้งเพื่อประชาสัมพันธ์การกระจายอำนาจที่ประชาสังคมมีส่วนร่วมสู่สาธารณะ

สรุปสาระสำคัญและแนวคิดจากผู้เข้าร่วมการสัมมนาดังกล่าวได้ ดังนี้

นายอุดร ตันติสุนทร รองประธานศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และประธานมูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้กล่าวเปิดการสัมมนา สรุปความได้ ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเน้นหนักเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น โดยยึดหลักการสำคัญ คือ ให้ประชาชนมีสิทธิในการปกครองตนเอง อันเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2) การปกครองท้องถิ่นไม่ใช่เป็นเรื่องของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแต่เพียงประการเดียวเท่านั้น หากแต่มีจุดเน้นที่สำคัญอยู่ที่การส่งเสริม และสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการดูแล และรับผิดชอบดำเนินการบริหารชุมชนท้องถิ่นด้วยตนเอง

3) ชุมชนต่างๆ ในท้องถิ่นแต่ละแห่งจะต้องมีบทบาทมากขึ้นในการปกครองท้องถิ่นของตน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตราข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ตัวแทนชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารมากขึ้น

4) ข้อสรุปจากการสัมมนาในวันนี้จะรวบรวมนำเสนอต่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

นายภิญโญ ตั้นวิเศษ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี สะท้อนภาพลำดับขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในห้วงที่ผ่านมา ผ่านมุมมองของตัวแทนท้องถิ่น ดังนี้

1) ความล้มเหลวในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของประเทศไทย เกิดจากความไม่จริงจังและจริงใจที่จะถ่ายโอนอำนาจให้กับท้องถิ่นของฝ่ายรัฐบาลและราชการส่วนกลาง/ ส่วนภูมิภาค

2) ปัญหาของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ : กระทรวงมหาดไทยแบ่งชั้น อบต. เป็น 5 ชั้น ทำให้เกิดความรู้สึกเหลื่อมล้ำระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งด้วยกัน ขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีรายได้ลดน้อยลงมาก บางแห่งไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะจ่ายเงินเดือนค่าจ้างพนักงานของตนเอง รวมทั้งแย่งพื้นที่ทำงานกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จนมีเสียงเรียกร้องจาก อบต. ให้ยุบเลิก อบจ. สำหรับสุขาภิบาลที่ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล 980 แห่ง สร้างความขัดแย้งระหว่างเทศบาลด้วยกันเอง ที่ต้องแบ่งปันรายได้จากภาษีล้อเลื่อนซึ่งมีจำนวนจำกัด ทำให้รายได้ส่วนนี้ลดลง

3) หน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละประเภทซ้ำซ้อนกัน มิได้มีการแบ่งแยกหน้าที่ให้ชัดเจน ก่อให้เกิดความขัดแย้งแย่งพื้นที่กันทำงาน กระบวนการร่างกฎหมายที่ผ่านมาตัวแทนของท้องถิ่นมีส่วนร่วมน้อยมาก ทั้งๆ ที่เป็นเรื่องเกี่ยวพันกับประโยชน์ของท้องถิ่นมากที่สุด ควรรับฟังความต้องการของคนในท้องถิ่นและสนองตอบในสิ่งที่ท้องถิ่นต้องการให้มากที่สุด

4) บุคลากรที่บรรจุใหม่ใน อบต. ต่างๆ มีความรู้ ความสามารถจำกัด ไม่สามารถทำงานได้และมีข้อผิดพลาดมากมาย ควรเกลี่ยอัตรากำลังจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ภารกิจลดน้อยลงไปให้ท้องถิ่นต่างๆ แทน

5) ขณะนี้มีการเสนอร่างกฎหมายให้จังหวัดภูเก็ตเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยยังให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งไว้ ซึ่งได้มีเสียงคัดค้านจากหลายฝ่าย รวมทั้งร่างกฎหมายยกฐานะเกาะสมุยให้เป็นท้องถิ่นรูปพิเศษ ยังคงราชการส่วนภูมิภาคไว้เช่นกัน ซึ่งได้มีการถอนร่างกลับไปทบทวนใหม่ ฝ่ายท้องถิ่นเห็นว่าหากมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้ ควรพิจารณายกเลิกราชการส่วนภูมิภาค

6) การถ่ายโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่จากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค ไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจควรจะถ่ายโอนไปให้ส่วนท้องถิ่นโดยตรงจะคล่องตัวกว่า ดังเช่น กทม. ในขณะนี้มีความเป็นพิเศษกว่าท้องถิ่นอื่น เพราะสามารถตั้งงบประมาณไปยังรัฐบาลโดยตรง รวมทั้งเสนอแก้ไขกฎหมายต่างๆ ได้ด้วยตัวเอง ขณะนี้การเคลื่อนตัวของท้องถิ่นประเภทอื่นล่าช้า ต้องรอการพิจารณานำเสนอจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหลายขั้นตอน

7) ระบบการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจของท้องถิ่นในขณะนี้ ยังต้องเบิกจ่ายผ่านเสมียนตราจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดที่ทำการปกครองจังหวัด และมีอัตรากำลังจำกัด ท้องถิ่นเสนอฎีกาเบิกจ่ายไป ต้องใช้เวลาตรวจสอบล่าช้ามาก

สรุปการอภิปรายเป็นองค์คณะเรื่อง ประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

รศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ : ได้กล่าวถึง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ 4 ประเด็น คือ ต้องหาคณะกรรมการไตรภาคีรับผิดชอบเรื่องการกระจายอำนาจ แบ่งแยกอำนาจหน้าที่รัฐบาลกลางกับท้องถิ่นอย่างชัดเจน แบ่ง รายได้รัฐกับท้องถิ่น การทำแผนกระจายอำนาจ นอกจากนี้ ยังได้กล่าวถึงการแต่งตั้งอนุกรรมการ 4 คณะเพื่อทำหน้าที่การจัดทำแผนกระจายอำนาจ เพื่อถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ งบประมาณ พิจารณาด้านการเงิน การคลัง งบประมาณและบุคลากร พิจารณาการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนากฎหมาย และพิจารณาแนวทางการติดตามและประเมินผล

นายสมพงษ์ พัดปุย ศูนย์ประสานเครือข่ายท้องถิ่น ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญในการทำความเข้าใจกับชาวบ้าน เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้แสดงความต้องการที่แท้จริงของชุมชนนั้นๆ

รศ.ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง ได้สะท้อนให้เห็นถึงสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นผลมาจากระบบการศึกษาของประเทศที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รศ.ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง ได้เสนอแนะให้มีการปฏิรูประบบการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับอุดมศึกษา

รศ.ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า ควรแตกต่างจากการปกครองของรัฐบาลกลาง เนื่องจากรูปแบบที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้ทำลายความผูกพันระหว่างประชาชนในท้องถิ่นกับพื้นที่ที่อาศัย จากนั้นได้กล่าวถึงการปกครองของกรุงเทพมหานครว่า ควรจะมีการแบ่งย่อยออกเป็น 6-8 โซน โดยหวังให้แต่ละโซนมีสาธารณูปโภคที่ครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อการมีชีวิตที่ดีขึ้นของชาวกรุงเทพฯ

นายปรีชา อุยตระกูล กลุ่มประชาสังคมโคราช ได้กล่าวถึงปัญหาในการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มประชาสังคมที่เกิดจากความไม่ไว้วางใจของนักการเมืองท้องถิ่น

นายนรินทร์ จำรัสฉาย ประชาคมเมืองกรุงเทพมหานคร ได้แสดงให้เห็นวิธีการของกลุ่มประชาคมเมืองกรุงเทพมหานครในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับฝ่ายรัฐ ซึ่งล้วนเกิดจากความตั้งใจและความพยายามของบุคคลที่ต้องการร่วมดูแลกรุงเทพมหานคร

นายเรืองชัย ตราชู ประชาสังคมเพื่อการกระจายอำนาจขอนแก่น ได้ให้ความเห็นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะสอดคล้องกับสภาพการณ์และวิถีชีวิตที่เป็นจริงในสังคมไทย

ความเห็นและข้อเสนอจากที่ประชุม

ผู้เข้าร่วมประชุม ได้มีข้อเสนอแนะ สรุปได้ ดังนี้

1) ควรสนับสนุนให้มีประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและดูแลการทำงานของฝ่ายรัฐมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพราะปัจจุบันประชาชนทำได้เพียงการไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือการชุมนุมประท้วง

2) การสร้างระบบประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ประชาชนสามารถรับรู้ ข้อมูล ข่าวสารที่สำคัญอย่างกว้างขวาง

(ที่มา : เอกสารรายงานความก้าวหน้าโครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เดือนมีนาคม 2543)

9. การประชุมการจัดระบบบริการสาธารณสุขเพื่อรองรับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการประกาศใช้ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทำให้หน่วยราชการต่างๆ รวมทั้งกระทรวงสาธารณสุขต้องเตรียมการในการปฏิรูปการดำเนินงาน เพื่อรองรับ พ.ร.บ. ดังกล่าว จึงได้จัดการประชุมการจัดระบบบริการสาธารณสุขเพื่อรองรับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในวันที่ 27 มีนาคม 2543 เวลา 13.00-16.30 น. ณ ห้องประชุม 1 ชั้น 2 อาคาร 1 สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ให้มีการสัมมนาระหว่างนักวิชาการในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุข ตลอดจนตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ เพื่อให้ได้รูปแบบของการจัดระบบบริการสาธารณสุข/สุขภาพ โดยกระทรวงสาธารณสุขได้นำเสนอถึงผลการประชุมพิจารณาเลือกรูปแบบการจัดระบบบริการสาธารณสุข/สุขภาพ ที่กระทรวงสาธารณสุข ได้จัดประชุมเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2543 เพื่อระดมความคิดเห็นจากคณะทำงาน นักวิชาการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้รูปแบบ ดังนี้

1) หน่วยบริการขึ้นอยู่กับกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งจะดูแลงบประมาณในส่วนเงินเดือนบุคลากร งบลงทุนต่างๆ นอกจากนั้นโอนให้ท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการ ได้แก่ งบประมาณบางประเภทที่เป็นงานประจำ เช่น การจัดฝึกอบรม การจัดซื้อจัดจ้าง

2) หน่วยบริการเป็นเครือข่ายองค์กรอิสระเพื่อให้บริการ (Autonomous Provider Network) งบประมาณของหน่วยบริการตัดไปจากงบฯ ของกระทรวงสาธารณสุข โดยกระทรวงสาธารณสุขและท้องถิ่นเป็นผู้ซื้อบริการ (Purchaser) ต้องมีการกำหนดรูปแบบของ Provider Network การซื้อบริการจากหน่วยบริการต้องมีการตกลง และต่อรอง (Negotiate) เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม โปร่งใส และมีการเซ็นสัญญาเป็นระยะๆ

3) ให้ตัดตอนโดยการให้สถานีอนามัยไปขึ้นกับ อบต.หน่วยบริการที่เหลือเป็นหน่วยราชการในรูปแบบ Autonomous Provider โดย อบต. จะได้รับงบประมาณในส่วนของการดำเนินงานสถานีอนามัยไปทั้งหมด

ที่ประชุมดังกล่าวได้ระดมความคิด ข้อเสนอแนะจากนักวิชาการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ เพื่อประกอบการพิจารณาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

1) ในการเลือกรูปแบบทดลองงานสถานีอนามัยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรที่จะมีการโอนให้ทั้งกำลังคนและงบประมาณ เพื่อท้องถิ่นจะได้มีศักยภาพในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

2) สำหรับการทดลองถ่ายโอนงานสถานีอนามัย ควรดูความพร้อมของท้องถิ่นเป็นหลัก พร้อมทั้งควรกำหนดหลักเกณฑ์ของความพร้อมไว้ด้วยอย่างเหมาะสม ถ้าท้องถิ่นใดเข้าหลักเกณฑ์ก็สามารถดำเนินงานได้ทันที

3) กิจกรรมใดที่ท้องถิ่นสามารถทำได้ ควรให้ท้องถิ่นทำโดยอิสระ และควรให้มีการโอนงาน เงิน พร้อมกัน และหน่วยงานของรัฐควรให้การสนับสนุนด้านวิชาการ

4) ในการบริหารงานด้านบุคลากร ส่วนกลางควรให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานในท้องถิ่น โดยคงอำนาจการบริหารไว้ก่อนเพื่อประกันความมั่นคงและการตัดสินใจของบุคลากร และเป็นการช่วยเหลือท้องถิ่นที่ขาดงบประมาณอีกทางหนึ่ง

5) เนื่องจากงานด้านสาธารณสุขเป็นทั้งงานวิชาการ และงานบริการซึ่งยากต่อการแบ่งแยกกันทำ เพราะฉะนั้น ในการเลือกรูปแบบควรคำนึงถึงการทำงานในรูปแบบของเครือข่าย (network) ซึ่งหน่วยงานที่เข้มแข็งและมีความพร้อมจะสามารถช่วยเหลือสนับสนุนแก่หน่วยงานที่มีศักยภาพด้อยกว่าได้

ข้อเสนอแนะสำหรับการโอนงานสถานีอนามัยในรูปแบบอื่น ๆ เช่น

1) ในการทดลองควรมีการเริ่มจากรูปแบบที่ 1 แล้วพัฒนาเป็นรูปแบบที่ 2 และรูปแบบที่ 3 ซึ่งจะเป็นผลดีในแง่ของความพร้อมและการพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง

2) ควรทำในรูปแบบที่โอนงบประมาณให้ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถเลือกซื้อบริการที่ต้องการจากส่วนกลาง เช่น การรักษาพยาบาล การสาธารณสุข เป็นต้น โดยส่วนกลางยังคงต้องดูแลเรื่องของโครงสร้างและการบริการ

3) ควรทำในรูปแบบมีขั้นตอนการดำเนินงาน ดังตัวอย่างเช่น

ขั้นตอนแรก ในปีงบประมาณ 2544 กระทรวงสาธารณสุขจะลดงบประมาณในงานบริการสาธารณสุขระดับตำบลลง โดยกระจายไปให้ อบต. ภายใต้การบริหารจัดการร่วมกัน ซึ่งอาจมีงบประมาณของกรมวิชาการเข้ามาร่วมด้วย

ขั้นตอนที่ 2 ในปีงบประมาณ 2545 กระจายงบประมาณสวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาล (ส.ป.ร.) เพิ่มให้แก่ อบต.

ขั้นตอนที่ 3 ในปีงบประมาณ 2546 เริ่มดำเนินการถ่ายโอนงานบริการสาธารณสุขให้แก่เทศบาล และ อบจ. โดยต้องมีการทำพร้อมกันทั้งจังหวัดในรูปแบบของเครือข่าย (Network) และมีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน นอกจากนั้น ยังมีข้อเสนอแนะอื่นๆ เพิ่มเติม ดังนี้

1) การดำเนินการถ่ายโอนงานสถานีอนามัยควรคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จะทำให้การปฏิบัติงานและกำหนดรายละเอียดการดำเนินการได้ง่ายขึ้น

2) กระทรวงสาธารณสุขควรต้องศึกษาเชิงปฏิบัติการ เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมและประยุกต์ใช้ในการขยายผลต่อไป

3) ในการจัดทำข้อเสนอขอบเขตการจัดภารกิจด้านสาธารณสุขในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น นั้นควรจัดทำเพิ่มเติม คือ ภารกิจด้านการพัฒนากฎหมายและมาตรฐานต่างๆ และภารกิจการกำกับและการประเมินผล (ที่มา : เอกสารรายงานความก้าวหน้าโครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เดือนมีนาคม 2543)

10. การประชุมผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ เพื่อรับมอบนโยบายจากรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

นายบัญญัติ บรรทัดฐาน รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มอบนโยบายและแนวทางปฏิบัติราชการต่อผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อวันพุธที่ 19 เมษายน 2543 โดยได้สรุปย่อนโยบายของกระทรวงมหาดไทยว่า ปากท้อง พร้อมปลอดภัย ก้าวไกลทางการเมือง ปฏิรูปการปกครองอย่างต่อเนื่อง และส่งเสริมเรื่องประชาคม โดยในเรื่องของการดำเนินการเพื่อการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอให้เร่งรัดการดำเนินการในเรื่องการเตรียมความพร้อมของท้องถิ่น ที่จะรองรับการถ่ายโอนงานและงบประมาณที่จะเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีงบประมาณ 2544 ที่จะถึงนี้ รัฐบาลได้เตรียมการเพิ่มงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากเดิมอีกประมาณ 73,000 ล้านบาท โดยกระทรวงมหาดไทยจะต้องใช้เครือข่ายที่มีอยู่ในภูมิภาคสร้างกระแสความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน เพื่อสร้างระบบประชาธิปไตยที่สุจริต มีประสิทธิภาพในการปกครองทุกระดับ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับชาติ หรือที่เรียกว่าการสร้างธรรมรัฐทางการเมือง นโยบายด้านการปฏิรูปการปกครองอย่างต่อเนื่อง จุดเน้นของนโยบายนี้ก็คือ การปรับปรุงการทำงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการประชาชน การสร้างธรรมรัฐทางการบริหารที่เน้นหลักคุณธรรม หลักนิติธรรม การทำงานที่โปร่งใส มีการทำงานที่ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด มีความรับผิดชอบต่อประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยต่อไปนี้ กระทรวงมหาดไทยจะเน้นบทบาทและภารกิจในฐานะผู้ประสานการพัฒนาระบบการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น รวมทั้งเป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในการทำงาน

ในระดับกระทรวง จะต้องมีการกำหนดกลยุทธ์และแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อปรับองค์กร ปรับวิธีการทำงานให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์นี้ เพื่อให้เกิดการบริหารราชการปกครองที่เรียกว่า ธรรมรัฐ ด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี รวมทั้งส่งเสริมให้มีการนำแนวทางธรรมรัฐมาใช้ระหว่างข้าราชการพวกเรากันเองอีกด้วย

ระดับจังหวัด จะต้องทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีประสิทธิภาพในการทำงานระดับพื้นที่ มีการมอบอำนาจให้ความคล่องตัวในการทำงานอย่างแท้จริง สิ่งที่จะขอเน้นย้ำก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องทำบทบาทของการเป็นตัวแทนรัฐบาลให้เด่นชัดขึ้น อย่างน้อยใน 3 เรื่องต่อไปนี้

1) ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นตัวแทนของรัฐบาล ในการเร่งรัดการดำเนินงานตามโครงการของทุกส่วนราชการในพื้นที่จังหวัดให้เสร็จเรียบร้อยโดยเร็ว

2) ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการประสานการทำงานในรูปของคณะกรรมการต่างๆ ในระดับจังหวัดอย่างเต็มที่ ให้เกิดการทำงานเป็นทีม ที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลอย่างแท้จริง

3) ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เกิดการทำงานที่สุจริตเป็นประโยชน์แก่พี่น้องประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดต้องทำตัวอย่างให้เป็นเป็นแบบอย่างที่ดีด้วย

นโยบายด้านส่งเสริมเรื่องประชาคม รูปธรรมของนโยบายนี้ก็คือ การดำเนินงานเพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาด้านต่างๆ ซึ่งเรื่องนี้ถือเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล ภายใต้คณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทยซึ่งรับผิดชอบในเรื่องของการประสานการบริหารการพัฒนาในระดับพื้นที่อยู่แล้ว จะต้องเป็นองค์กรหลักในการประสานการดำเนินงานเพื่อนำนโยบายเรื่องการส่งเสริมความเข้มแข็งชุมชนนี้ไปปฏิบัติในส่วนภูมิภาคให้เกิดผลอย่างสมบูรณ์ เป็นรูปธรรม ด้วยการส่งเสริมให้เกิดกระบวนการประชาคมในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จนถึงระดับจังหวัดในรูปของการเรียนรู้จากการร่วมคิดและร่วมกันปฏิบัติของชุมชน และจากการจัดทำแผนพัฒนาทุกระดับบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของกระบวนการประชาคมอย่างแท้จริง

(ที่มา : สรุปจากนิตยสารเทศาภิบาล ฉบับปีที่ 95 เดือนพฤษภาคม 2543 หน้า 8 - 12)

11. การสัมมนาเรื่อง แนวทางการจัดทำผังเมืองรวมและพัฒนาพื้นที่ในเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลตามแผนการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจการผังเมืองสู่ท้องถิ่น

กรมการผังเมืองได้จัดสัมมนาเรื่อง แนวทางการจัดทำผังเมืองรวมและพัฒนาพื้นที่ในเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลตามแผนการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจการผังเมืองสู่ท้องถิ่น เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2543ณ โรงแรมดิเอมเมอรัลด์ กรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์ของการสัมมนาเพื่อให้สอดรับกับกฎหมายและแผนพัฒนาที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ด้านการผังเมืองให้องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ

2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) สนับสนุนให้มีกลไกและองค์กรระดับท้องถิ่นเพื่อเป็นแกนกลางในการจัดทำผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะของชุมชน และแผนแม่บทของการพัฒนาชุมชน

3) แผนมหาดไทยฉบับที่ 6 (2540-2544) เรื่องยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง โดยกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถจัดทำผังเมืองของท้องถิ่น และพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นให้มีความรู้ด้านการผังเมือง

4) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2542 ได้เห็นชอบในหลักการการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน : เมืองน่าอยู่ และชุมชนน่าอยู่ เพื่อใช้เป็นกรอบในการประสานการดำเนินงาน และจัดทำแผนปฏิบัติการของหน่วยงานที่

เกี่ยวข้อง และได้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเมืองแห่งชาติ ซึ่งมี ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการ เพื่อกำหนดนโยบาย มาตรการ แนวทางการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน : เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่

เป้าหมายของการสัมมนา เพื่อให้เกิดผลดังต่อไปนี้

1) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้าใจเรื่องการผังเมืองเพิ่มขึ้น และเตรียมการรองรับการถ่ายโอนภารกิจการผังเมือง

2) สรุปแนวทางการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจด้านการผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ประมวลความคิดเห็น และข้อเสนอแนะด้านการผังเมืองของผู้เข้าร่วมสัมมนา เพื่อนำไปกลั่นกรองสร้างกลยุทธ์ร่วมในการปรับปรุงงานด้านการผังเมืองของประเทศไทยให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น สามารถใช้เป็นกรอบการประสานการพัฒนาทุกระดับ

4) ผู้แทนของประเทศต่างๆ และภาคเอกชน เกิดความเข้าใจและเชื่อมั่นว่า การจัดทำผังและการพัฒนาพื้นที่ตามผัง เป็นสิ่งที่ทุกฝ่ายให้ความสำคัญอย่างจริงจัง ก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือในการลงทุนทั้งจากภายในและต่างประเทศ

สรุปผลการสัมมนา

จากการสัมมนา สามารถวิเคราะห์และสรุปประเด็นสำคัญๆ ได้ดังนี้

บทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ท้องถิ่นจะต้องมีวิสัยทัศน์ในการพัฒนา โดยมีกิจกรรมการพัฒนาบนพื้นฐานผลประโยชน์ร่วมกัน การรวมตัวกันของกลุ่มหรือฝ่ายต่างๆ ในสังคม มองภาพการพัฒนาเป็นแบบองค์รวมที่สอดคล้องกันตั้งแต่ระดับหมู่บ้านจนถึงระดับประเทศ

2) ท้องถิ่นจะต้องรับภารกิจการวางและจัดทำผังเมือง การควบคุม ตลอดจนการพัฒนาให้เป็นไปตามผังที่วางไว้ด้วยตนเอง เพื่อให้บรรลุถึงวิสัยทัศน์ของท้องถิ่น การยอมรับของประชาชน ภายใต้การให้คำปรึกษาและสนับสนุนทางวิชาการ ตลอดจนเทคโนโลยีจากกรมการผังเมือง

3) ท้องถิ่นจะต้องดำเนินงานเพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในลักษณะของประชาคม ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองทุกระดับ เพื่อแก้ไขปัญหาและขจัดความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นจากการพัฒนาด้านต่างๆ โดยเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลภายใต้คณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติ ตลอดจนเป็นนโยบายของกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 ได้บัญญัติให้มีการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนไว้ด้วยแล้ว

4) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเป็นนักบริหารจัดการสมัยใหม่ มีวิสัยทัศน์กว้างไกล รู้จักบริหารจัดการทรัพยากรด้านบุคคล เงิน และเทคโนโลยี โดยใช้การผังเมืองเป็นแนวทางในการสร้างความน่าอยู่อาศัย ทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคมและ สิ่งแวดล้อม

บทบาทและหน้าที่ของกรมการผังเมือง

จากผลการสัมมนา กรมการผังเมืองควรจะดำเนินการดังต่อไปนี้

1) จะต้องกำหนดแนวทางการวางและจัดทำผังเมืองทุกระดับ ด้วยการจัดทำผังภาค ผังเมืองรวมระดับจังหวัด และสนับสนุนให้ท้องถิ่นจัดทำผังของตนเองให้สอดคล้องกับผังในระดับดังกล่าวข้างต้น โดยให้ประชาคมเข้ามามีส่วนร่วมในทุกระดับ

2) ต้องดำเนินงานทางด้านวิชาการ โดยการจัดทำคู่มือการวางผัง จัดทำมาตรฐานด้านการผังเมือง ขอบเขตและเกณฑ์การประมาณราคาการวางผังเมือง และการพัฒนาพื้นที่ทุกระดับเพื่อการถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่น ซึ่งขณะนี้กรมการผังเมืองได้ดำเนินการแล้วเสร็จเป็นส่วนใหญ่ รวมทั้งได้ดำเนินการฝึกอบรมท้องถิ่นมาตามลำดับ

3) ต้องเตรียมความพร้อมทางด้านข้อมูลพื้นฐานด้านการวางผัง เช่น ข้อมูลแผนที่ ข้อมูลเศรษฐกิจ สังคม ประชากร ฯลฯ ซึ่งกรมการผังเมืองได้เตรียมดำเนินการแล้วในหลายระดับมาอย่างต่อเนื่อง โดยคาดว่าจะแล้วเสร็จสมบูรณ์ประมาณปี พ.ศ. 2547

4) ต้องเตรียมการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยี สำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการวางผังและพัฒนาพื้นที่ และเป็นการเตรียมความพร้อมให้ท้องถิ่นในการรับโอนภารกิจด้านผังเมืองอย่างเป็นระบบร่วมกัน ซึ่งขณะนี้กรมการผังเมืองได้จัดทำระบบ GPS โดยการจัดตั้ง Base Station จำนวน 12 แห่ง ทำให้สามารถกำหนดพิกัดหมุดหลักฐานและแนวเขตอ้างอิงครอบคลุมพื้นที่ได้ทั่วทั้งประเทศ รวมทั้งได้มีการจัดทำหลักหมุดถาวรเฉลิมพระเกียรติครบทุกจังหวัดเรียบร้อยแล้ว และคาดว่าจะมีครบทุก อบต. ประมาณปี พ.ศ. 2547

5) ต้องดำเนินการงานผังเมืองให้ครบกระบวนการทั้งระบบ นอกเหนือจากการวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่กรมการผังเมืองเคยดำเนินการ โดยจะต้องจัดทำผังรายละเอียด จนถึงการออกแบบก่อสร้างที่สามารถใช้พัฒนาพื้นที่ได้จริง สำหรับการพัฒนาพื้นที่นั้น กรมการผังเมือง ได้ยกร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ พ.ศ..... ตามมติ ค.ร.ม. เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2535 เป็นกฎหมายหลักในการดำเนินการพัฒนาตามผังเมือง โดยได้นำเสนอผ่านกระทรวงมหาดไทย และคณะรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว และขณะนี้อยู่ในขั้นตอนเสนอคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อบรรจุเป็นวาระเข้าประชุมสภาฯต่อไป รวมทั้งกรมการผังเมืองยังได้จัดทำโครงการภูฟ้าพัฒนาตามพระราชดำริของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ณ ตำบลภูฟ้า อำเภอบ่อเกลือ จังหวัดน่าน เพื่อเป็นต้นแบบของการพัฒนาพื้นที่ตามหลักการผังเมืองอย่างเป็นระบบ ซึ่ง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาให้กระทรวงมหาดไทยให้การสนับสนุนโครงการดังกล่าว เป็นแนวทางการพัฒนางานผังเมืองต่อไป

6) จะต้องเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชุมชน ได้แก่ การเสริมสร้างความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวัน และการพัฒนาคุณภาพในชุมชนให้โดดเด่นขึ้น เช่น วัฒนธรรมท้องถิ่น สถาปัตยกรรม และภูมิปัญญาของท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งการดำเนินงานด้านผังเมืองจะต้องสอดคล้องกับแนวทางดังกล่าว เป็นการดำรงไว้ซึ่งมรดกทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของชุมชน ตามนโยบายของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี

งบประมาณและเงินทุนพัฒนาพื้นที่

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกร้องให้เพิ่มการจัดสรรงบประมาณสู่ท้องถิ่นให้มากขึ้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 (4) กำหนดให้การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 โดยรายได้ของท้องถิ่นดังกล่าว จะต้องใช้พัฒนาพื้นที่ให้เป็นไปตามผังเมืองที่วางไว้ รวมถึงเงินที่ส่วนราชการอื่นได้รับการจัดสรรด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 82 ทวิ ตามร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ฉบับที่กรมการผังเมืองเสนอให้ปรับปรุงใหม่ ซึ่งได้กำหนดให้การตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐเพื่อดำเนินการใดภายในเขตผังเมือง จะต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับแนวนโยบายและข้อกำหนดของผังเมือง

2) ได้มีการเสนอให้จัดตั้งกองทุนพัฒนาพื้นที่ตามผังเมือง และดำเนินการระดมทุนเพื่อการพัฒนาเมืองในรูปแบบต่างๆ ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.....มาตรา 74 ได้กำหนดให้จัดตั้งกองทุน

ขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่” ในกรมการผังเมือง โดยได้รับเงินหมุนเวียนจากสำนักงบประมาณ จำนวน 50 ล้านบาท ในเบื้องต้นแล้ว แต่เนื่องจาก พ.ร.บ.ดังกล่าวยังไม่มีผลใช้บังคับ

3) งานพัฒนาตามผังเมืองในระยะที่ผ่านมา สามารถดำเนินการได้เพียงเล็กน้อย ทั้งนี้ ก็เพราะขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณ ดังจะเห็นได้จากผังเมืองรวมที่ประกาศเป็นกฎกระทรวงใช้บังคับแล้ว จำนวน 147 ผัง มีระบบโครงข่ายคมนาคมขนส่งเป็นระยะทาง 8,563 กิโลเมตร สามารถจัดสร้างได้เพียง 122 กิโลเมตรเท่านั้น ซึ่งภาครัฐและท้องถิ่นจะต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเมืองน่าอยู่ให้เพิ่มมากขึ้น

4) จะต้องปรับปรุงระบบการเงินการคลังท้องถิ่น โดยการพิจารณาปรับปรุงฐานภาษีทางด้านทรัพย์สินและที่ดิน ให้สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองที่วางไว้

องค์กรทางผังเมือง

1) ต้องดำเนินการปรับปรุงพัฒนาองค์กรด้านผังเมืองทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น เพื่อให้สอดรับกับกฎหมาย นโยบาย และภารกิจที่เพิ่มขึ้น ซึ่งกรมการผังเมืองได้ดำเนินการร่วมกับสำนักงาน ก.พ. ปรับปรุงวิสัยทัศน์ ภารกิจ และโครงสร้างให้สอดรับกับรัฐธรรมนูญ นโยบายและกฎหมายที่ได้ปรับปรุงและยกร่างขึ้นใหม่ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งคาดว่าจะแล้วเสร็จเร็วๆ นี้ ส่วนองค์กรในระดับท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยงานและบุคลากรด้านผังเมืองรองรับการถ่ายโอนภารกิจด้านการผังเมือง ในเบื้องต้นเห็นควรกำหนดอัตรากำลังด้านผังเมืองของท้องถิ่นไว้ที่กรมการผังเมืองเป็นการชั่วคราว เพื่อพัฒนาทักษะด้านผังเมืองก่อนที่จะถ่ายโอนให้ท้องถิ่นต่อไป โดยทำความตกลงร่วมกันระหว่างท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ. และกรมการผังเมือง รวมทั้งกรมการผังเมืองจะดำเนินการจัดตั้งโรงเรียนการผังเมืองเพื่อพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง

2) จัดตั้งองค์กรพัฒนาพื้นที่ในรูปแบบต่างๆ เพื่อรองรับการพัฒนาตามผังเมืองให้บังเกิดประสิทธิภาพสูงสุด อันจะนำไปสู่ความสัมฤทธิ์ผลที่เป็นรูปธรรมทางการผังเมือง ซึ่งตามมาตรา 82 ทวิ ของร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ฉบับที่กรมการผังเมืองได้เสนอปรับปรุงใหม่ ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการผังเมือง มีอำนาจจัดตั้งองค์กรพัฒนาพื้นที่ โดยอาจจัดตั้งเป็นองค์กรมหาชน บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด หรือสหกรณ์ก็ได้

3) ต้องส่งเสริมให้เกิดกระบวนการประชาคม และกลุ่มผู้สนใจด้านการผังเมืองในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จนถึงระดับจังหวัด ในรูปของการเรียนรู้จากการร่วมคิดและร่วมกันปฏิบัติของชุมชน และจากการจัดทำผังเมือง ตลอดจนการพัฒนาตามผังทุกระดับ บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของกระบวนการประชาคมอย่างแท้จริง

ข้อคิดเห็นจากผู้แทนต่างประเทศ

ผู้แทนจากประเทศฝรั่งเศส รัฐบาลสร้างที่พักอาศัยและสิ่งก่อสร้างอื่นๆ เพื่อทดแทนความเสียหายจากสงคราม โดยมิได้คำนึงถึงการผังเมือง จึงเกิดความผิดพลาดขึ้นใน 50 ปี ต่อมาจึงต้องรื้อถอนอาคารและสิ่งก่อสร้างมากมายเพื่อจัดระบบการผังเมืองใหม่ เป็นบทเรียนราคาแพง ความผิดพลาดที่ไม่มีการวางผังเมืองก่อนการก่อสร้างนี้ ฝรั่งเศสไม่อยากให้เกิดกับประเทศไทย จึงสนใจให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการผังเมืองในด้านต่างๆ ดังนี้

- ร่วมจัดประชุมสัมมนาวิชาการ เรื่อง “เมืองไทย-ฝรั่งเศส ปี 2000” เมื่อวันที่ 4-7 ตุลาคม 2542 และจะจัดอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 20-23 กันยายน 2543 เรื่อง “เมืองที่น่าอยู่” และได้ให้ทุนการศึกษาระดับปริญญาโทด้านผังเมือง ณ ประเทศฝรั่งเศส แก่บุคลากรของกรมการผังเมือง จำนวน 8 ทุน

- จัดหลักสูตรฝึกอบรมวิทยากรด้านการผังเมืองร่วมกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จำนวน 2 รุ่น รวม 16 คน

- จัดทำโครงการพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 5 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย พะเยา แพร่ น่าน อุตรดิตถ์ ร่วมกับกรมการผังเมือง โดยทีมงานจากเมืองบอร์โดว์ ซึ่งมุ่งเน้นในเรื่องการพัฒนาพื้นที่

ผู้แทนจากประเทศญี่ปุ่น เป็นประเทศที่มีพลเมืองมากและพื้นที่ราบน้อย จึงจำเป็นจะต้องมีแผนการก่อสร้างเพื่อรองรับประชากร โดยการวางผังเมืองอย่างดี และสภาพเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้สภาพความเป็นอยู่เปลี่ยนไป จึงมีอาคารสูง แต่พื้นที่จำกัด ในแต่ละครอบครัวญี่ปุ่นจึงมีการสร้างเมืองใหม่โดยการวางผังเมืองก่อน และพัฒนาเมืองเก่าในรูปการจัดรูปที่ดินจนประสบความสำเร็จ จึงอยากเผยแพร่ให้กับประเทศไทย ขณะนี้ประเทศญี่ปุ่นได้ส่งทีม ผู้เชี่ยวชาญมาช่วยเหลือทางด้านวิชาการด้านผังเมือง ทั้งด้านชุมชนเมือง ชนบท และการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

ผู้แทนจากประเทศเยอรมันนี ได้มีการกระจายอำนาจมาเป็นเวลานานกว่าประเทศใดในยุโรป แม้แต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็ยังให้ท้องถิ่นพัฒนาตัวเอง ฟื้นฟูสิ่งก่อสร้างทดแทน ในแต่ละท้องถิ่นจะใช้การผังเมืองเป็นแผนนำไว้ก่อน มีการตกลงกันในเรื่องผังเมืองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์แล้วจึงก่อสร้างผังเมืองจึงสำคัญมากต่อการพัฒนา เยอรมันนีได้ช่วยเหลือไทยจัดทำคู่มือการวางผังเมืองมาระยะหนึ่งแล้ว ปัจจุบันได้ส่งทีมผู้เชี่ยวชาญมาช่วยเหลือด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยร่วมกับสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง และกรมการผังเมือง

ผู้แทนจากประเทศฟินแลนด์ เห็นว่างานผังเมืองมีความสำคัญต่อการตั้งถิ่นฐานมาก จึงได้พัฒนาวิธีการวางผังเมืองด้านระบบ GIS แม้ว่าวัฒนธรรมจะต่างกันแต่เทคโนโลยีสามารถปรับใช้กันได้ และได้แสดงความสนใจที่จะให้ความช่วยเหลือและร่วมมือทางด้านเทคโนโลยี โดยเฉพาะทางด้านระบบ GIS เพื่อการวางผังเมือง

ผู้แทนจากประเทศเดนมาร์ก เมืองในเดนมาร์ก มีผังเมืองที่สวยงามเพราะแต่ละรัฐบาลให้ความสนใจด้านผังเมืองและพัฒนากันมาตลอด ปัจจุบันพัฒนาถึงเรื่องสิ่งแวดล้อมเมืองและได้แสดงความสนใจที่จะให้ความช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมเมือง

(ที่มา : เอกสารโรเนียวสรุปผลการประชุม ฯ กรมการผังเมือง)

12. การประชุมระดมความเห็นระหว่างภาครัฐและเอกชนในการหาแนวคิดและวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศ

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2543 เห็นชอบผลการประชุมของคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ในการประชุมครั้งที่ 1/2543 วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2543 ที่ได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากภาคเอกชนเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2543 ณ ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปพิจารณาประกอบการประมวลจัดทำวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศในร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้สรุปรายงานให้คณะ รัฐมนตรีเศรษฐกิจทราบ ดังนี้

ประเด็นปัญหาของการพัฒนาที่ผ่านมา

1) ขาดแคลนผู้นำทางปัญญาที่มีคุณภาพที่จะสร้างวิสัยทัศน์ร่วมในทุกระดับ ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน ตลอดจนสื่อมวลชน องค์กรเอกชน ฯลฯ ในการสร้างโอกาส วิเคราะห์ปัญหา วางแนวทาง และนำการปฏิบัติในการปรับตัวแบบก้าวกระโดด เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและต่อเนื่อง

2) ประชากรยังด้อยคุณภาพทางการศึกษา และยังไม่พร้อมในด้านความรู้ ทักษะ การยอมรับความเปลี่ยนแปลง ระบบและคุณภาพการศึกษาและการพัฒนาทักษะต่อเนื่องในวัยทำงานยังไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และยังไม่สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงความต้องการของสังคมทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐ การร่วมรับผิดชอบการปฏิรูปการศึกษายังไม่ชัดเจน ขาดการพัฒนาทักษะ ขาดการพัฒนาทัศนคติและจริยธรรมพื้นฐานอย่างถูกต้อง ขาดระบบจูงใจให้พัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

3) การบริหารจัดการยังไม่เข้มแข็ง ขาดเอกภาพ ขาดการคิดแบบองค์รวม ขาดความต่อเนื่อง การบริหารไม่เป็นระบบ มักแก้ปัญหาเป็นส่วนๆ ขาดกลยุทธ์ ขาดการใช้เครื่องมือ เครื่องใช้ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

4) ขาดความพร้อมในการปรับตัวเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจเชิงความรู้ (Knowledge-based Economy) บุคลากรขาดทักษะที่จำเป็นเพื่อให้สามารถติดตามข้อมูลและการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง และยังให้ความสำคัญไม่พอเพียงในการพัฒนาและใช้เทคโนโลยีทุกระดับ Infrastructure ยังปรับระบบไม่ทันท่วงทีต่อการเปลี่ยนแปลง อาทิ กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับภาวะปัจจุบัน ระบบสื่อสารโทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศ/Internet/E-commerce องค์ความรู้ กลไกทางการเงิน ระบบขนส่งและกระจายสินค้า ฯลฯ กฎหมายที่มีอยู่ไม่เอื้อหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา

5) สังคมยังให้ความสำคัญน้อยในการมองประโยชน์ส่วนรวมเหนือกว่าองค์กรและประโยชน์ส่วนตน ขาดจริยธรรม ความโปร่งใส ค่านิยมของสังคมที่เอื้อต่อส่วนรวม วินัยและความรับผิดชอบ องค์กรสาธารณะยังขาดความเข้มแข็งในการแสวงหาจุดยืนร่วมที่จะประสานประโยชน์ส่วนรวมและเป็นที่ยอมรับของสังคม

6) ความยากจน การกระจายรายได้ และการว่างงาน ยังเป็นปัญหาต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่ความไม่สงบในสังคมได้ สืบเนื่องจากการปรับปรุงโครงสร้างภาคเกษตร - อุตสาหกรรมยังไม่คืบหน้าอย่างเหมาะสม

7) ผลิตผล ผลิตภัณฑ์และบริการทั้งของภาครัฐและเอกชน ยังขาดความสามารถในการแข่งขันระดับสากลโครงสร้างและระบบเชื่อมโยงผู้ประกอบการในระดับต่างๆ ของการส่งออกและการบริการยังไม่มีศักยภาพในการแข่งขันในเวทีการค้าโลก รวมถึงระบบศุลกากรและระบบขนส่ง (รถบรรทุก รถไฟ พาณิชย์นาวี) ในระดับประเทศและระดับอนุภูมิภาค

8) การปฏิรูประบบราชการยังไม่คืบหน้าไปสู่การทำงานและการคิดร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ให้แก่ อบต./รัฐบาลมีบทบาทในการชี้นำมากเกินไป และการชี้นำไม่สอดล้องกับ Comparative Advantage ที่แท้จริง

9) ขาดความชัดเจนในการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการจัดสรรงบประมาณ การติดตามและการประเมินผลที่เป็นระบบยังไม่ดีพอ ทำให้ไม่ตระหนักในสถานการณ์ และไม่สามารถตัดสินใจแก้ไขให้ถูกจุดและทันท่วงที

ภาคเอกชนได้มีข้อสังเกต ดังนี้

1) การพัฒนาสู่สังคมที่เข้มแข็งและมีดุลยภาพ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก ซึ่งได้แก่ สังคมคุณภาพ สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ สังคมสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน โดยเสนอแนะให้เชิดชูคนเก่ง คนดี เป็นสังคมที่มีระเบียบวินัย มีกติกาสังคม มีความต้องการพัฒนาประเทศให้เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและมีการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นไทย ตลอดจนให้ความสำคัญกับแนวคิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตของคนทุกวัยทุกกลุ่ม และเพิ่มพูนทักษะในการแก้ไขปัญหาต่างๆ

2) ควรมีการจัดลำดับความสำคัญของการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาประเทศ ภายในเวลา 5 ปี โดยคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และมีการจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแนวทางการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติให้ชัดเจน

3) ควรให้ความสำคัญกับการติดตามประเมินผลและการมีดัชนีชี้วัดการพัฒนา รวมทั้งมีการพัฒนากลไกการติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

4) สนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจโดยการนำปรัชญาแบบเศรษฐกิจพอเพียง และการเกษตรเชิงพาณิชย์ควบคู่กันไป เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ

(ที่มา : http://www.spokesman.go.th และเอกสารสรุปผลการประชุม แนวคิดและวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศ วันที่ 3 พฤษภาคม 2543)

13. สรุปผลการประชุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประกาศจัดตั้งสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การประชุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประกาศจัดตั้งสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในวันที่ 29 พฤษภาคม 2543 ณ อาคารศูนย์เยาวชนกรุงเทพมหานคร (ไทย – ญี่ปุ่น) ดินแดง กรุงเทพฯ ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ได้แก่ นางเปรมฤดี ชามภูนุท จากสมาคมสันติบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย นายอุดรพันธ์ จันทรวิโรจน์ จากสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอภิชาติ สังขาชาติ จากสมาพันธ์องค์การบริหารส่วนตำบล นายถิรชัย วุฒิธรรม จากกรุงเทพมหานคร และนายภิญโญ ตั้นวิเศษ จากเมืองพัทยา ได้ลงนามในสัตยาบัน (ข้อตกลงดินแดง) เครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ข้อ คือ

1) พวกเราจะร่วมกันจัดตั้งสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย และร่วมผลักดันให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นเข้มแข็ง

2) ทุกองค์กรท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร จะร่วมมือกันสร้างสรรค์ท้องถิ่นไทยด้วยศักดิ์ศรีและความเท่าเทียมกัน

3) พวกเราพร้อมจะร่วมกันให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

(ที่มา : เอกสารสัตยาบัน (ข้อตกลงดินแดง)

14. การประชุมใหญ่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 43

ผู้เข้าร่วมการประชุมใหญ่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.) ประจำปี 2543 ครั้งที่ 43 ระหว่างวันที่ 14-16 มิถุนายน 2543 ณ โรงแรมโซฟิเทล อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่นประกอบด้วยสมาชิกของสันติบาตที่มีอยู่เดิม 149 แห่ง รวมกับเทศบาลตำบลที่เพิ่งยกฐานะจากสุขาภิบาลจำนวน 980 แห่ง รวมเป็น 1,129 แห่ง มีนายบัญญัติ บรรทัดฐาน รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานเปิดการประชุม สาระสำคัญของการประชุม สรุปได้ ดังนี้

นางเปรมฤดี ชามภูนุท นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองพิษณุโลก ในฐานะนายก ส.ท.ท. กล่าวรายงานว่า การประชุมครั้งนี้ นอกจากการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหาร ส.ท.ท. ชุดใหม่แล้ว จะเป็นการหารือเรื่องความคืบหน้าของ

พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับการเงิน การคลังและงบประมาณ การปฏิบัติงานของเทศบาล และการบริหารงานในอนาคต

นายบัญญัติ บรรทัดฐาน กล่าวเปิดการประชุมว่า ในเรื่องการกระจายอำนาจให้ ท้องถิ่น รัฐบาลให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ใน 3 ประเด็น คือ การเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนอำนาจ การปฏิรูปการปกครองอย่างต่อเนื่อง และการส่งเสริมประชาคมและสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

ทั้งนี้ ได้กำหนด**มาตรการที่จะปฏิบัติไว้ 7 ขั้นตอน** คือ

1) เตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2) รณรงค์ให้ความรู้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น
3) ร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ให้บริการสาธารณะ
4) สร้างความเข้มแข็งของชุมชนในท้องถิ่น โดยการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ
5) สร้างเครือข่ายความร่วมมือและประสานการทำงานกับทุกหน่วย
6) ช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นใหม่
7) ยึดหลักความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่

สรุปผลการประชุมกลุ่ม

การประชุมในครั้งนี้ ได้แบ่งกลุ่มย่อยเป็น 4 กลุ่ม มีข้อสรุปในแต่ละกลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 : **ติดตามความก้าวหน้าของ พ.ร.บ.กำหนดแผน ฯ**

มีข้อสรุปว่าให้เน้นความเป็นเอกภาพขององค์กรท้องถิ่น เพื่อผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจตามกฎหมายอย่างแท้จริง ซึ่งจะเริ่มขึ้นในปี 2544 จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการไตรภาคีทำงาน และมีคณะทำงานสนับสนุน โดยจะประสานกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

กลุ่มที่ 2 : **การเงิน การคลังและงบประมาณ**

เป็นกลุ่มที่มีข้อถกเถียงมากที่สุด เนื่องจากจำนวนเทศบาลเพิ่มขึ้นจากเดิมจำนวนมาก ในขณะที่รายได้จากการเก็บภาษียังเท่าเดิม จึงขอให้รอการกำหนดสัดส่วนที่เหมาะสมในปี 2544

กลุ่มที่ 3 : **การปฏิบัติงานของเทศบาล**

มีข้อสรุปว่า ให้ดำเนินงานด้านการศึกษาต่อไปตามนโยบายปฏิรูปการศึกษา โดยเทศบาลใหม่ต้องการการสนับสนุนด้านการศึกษา ศูนย์เด็กเล็ก รวมทั้งงานส่งเสริมภูมิปัญญาและศิลปวัฒนธรรม โดยขอให้กรมการปกครองทำความเข้าใจกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งควรส่งเสริมเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และขอให้อบรมคณะผู้บริหารเทศบาลใหม่ เพื่อให้การบริหารงานเข้มแข็ง และขอให้ ส.ท.ท. จัดทำคู่มือการเงินแจกจ่ายไปยังเทศบาลต่างๆ และทำจดหมายข่าวส่งเทศบาลทั้งหมดด้วย

กลุ่มที่ 4 : **การบริหารงานบุคคล**

- กำหนดให้เลือกตั้งตัวแทนคณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาล (อ.ก.ท.) ประจำจังหวัด
- สำหรับอัตราส่วนเลื่อนขั้น 5 %ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง ควรขอเพิ่มเติม
- ยกเลิกระบบ ซี เนื่องจากทำให้เกิดศักดินา
- ลดการจ้างพนักงาน แต่ใช้วิธีจ้างเหมาแทน
- ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมอบอำนาจให้ อ.ก.ท. จังหวัดตัดสินใจงานบุคคล

และหลังจากที่มีการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารฯ ส.ท.ท.ชุดใหม่ ว่าที่ ร.ต.ต.เสรี นวลเพ็ง ซึ่งได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกสมาคม ส.ท.ท. คนใหม่กล่าวว่า ส.ท.ท.ต้องไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมการปกครอง และจาก

การที่ ส.ท.ท. มีสมาชิกเพิ่มขึ้น เป็น 1,129 แห่ง เชื่อว่าต่อไปจะเข้มแข็งขึ้น ดังนั้น สิ่งที่ต้องทำต่อไป คือ การรวมตัวกันเพื่อร่วมกันพัฒนาท้องถิ่นแต่ละแห่งให้เจริญก้าวหน้าไปพร้อมๆ กัน คณะกรรมการบริหารฯ มีความเห็นว่า ส.ท.ท. ควรมีทิศทางการทำงานที่ต้องมีอิสระมากขึ้น โดยมีแผนงานที่สำคัญ คือ เตรียมจัดตั้งสำนักงาน จ้างเลขาธิการ และให้มีสำนักงาน ส.ท.ท. ระดับภูมิภาค และชมรมเทศบาลในจังหวัด

(ที่มา เอกสารประกอบการประชุม ส.ท.ท ฯ และหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันที่ 25 กรกฎาคม 2543 หน้า 11)

15. การประชุมสัมมนาการปกครองท้องถิ่นในยุคกระจายอำนาจ เรื่อง บทบาทกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การประชุมสัมมนาการปกครองท้องถิ่นในยุคกระจายอำนาจ สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เรื่อง บทบาทกระทรวงมหาดไทย ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในวันที่ 26 มิถุนายน 2543 ณ อาคารอนุสรณ์ 100 ปี มหาดไทย วิทยาลัยการปกครองอำเภอธัญญบุรี จังหวัดปทุมธานี มีสาระสำคัญดังนี้

นายบัญญัติ บรรทัดฐาน รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ให้นโยบายเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1) การกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้ยึดรัฐธรรมนูญเป็นหลัก และทำความเข้าใจกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ชัดเจนเพื่อให้เกิดการยอมรับซึ่งกันและกัน

2) กำหนดขอบเขตบทบาทการกำกับดูแลท้องถิ่นให้เหมาะสมและก่อให้เกิดความเชื่อถือจากทุกฝ่าย

3) ปรับทัศนคติ แนวคิด และวิธีทำงานของบุคลากรในส่วนภูมิภาคให้มีความรู้ความสามารถ ที่จะไปทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นายชำนิ ศักดิเศรษฐ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยได้บรรยายพิเศษ สรุปได้ ดังนี้

1) ขอให้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด และพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

2) ให้สนับสนุนการดำเนินงานให้สามารถบริการแก่ประชาชนเป็นอย่างดี พัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ ตลอดจนแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) ให้แก้ไขความขัดแย้งฝ่ายการเมือง/ติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าสามารถให้บริการได้ตรงกับความต้องการของประชาชนและบริหารงานอย่างโปร่งใสหรือไม่

นายชำนาญ ยุวบูรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ให้นโยบาย ดังนี้

1) ให้ส่วนภูมิภาคจัดวางระบบการทำงานด้านการกำกับดูแลท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

2) พัฒนาระบบการติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รู้ถึงเงินงบประมาณที่ท้องถิ่นได้รับเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

3) กำกับดูแลให้มีการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระจายออกไปให้เกิดประโยชน์และประสานให้ท้องถิ่นบริหารงานได้อย่างราบรื่น

4) ฝึกอบรม ปรับทัศนคติ และบทบาทของเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาพการณ์กระจายอำนาจ

16. การสัมมนาการปกครองท้องถิ่นในยุคกระจายอำนาจสำหรับสาธารณชน

การสัมมนาการปกครองท้องถิ่นในยุคกระจายอำนาจสำหรับสาธารณชน ในวันที่ 27 กรกฎาคม 2543 ณ อาคารศูนย์เยาวชนกรุงเทพมหานคร (ไทย-ญี่ปุ่น) ดินแดง กรุงเทพฯ มีสาระสำคัญดังนี้

นายบัญญัติ บรรทัดฐาน รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กล่าวเปิดการสัมมนา โดยได้สรุปผลการดำเนินการเพื่อกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในด้านต่างๆ ดังนี้

ด้านการจัดตั้ง กำหนดรูปแบบและโครงสร้าง ได้เร่งรัดปรับปรุงแก้ไข และตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีความชัดเจน มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญถึงขั้นใช้บังคับแล้ว เช่น

1) การยกฐานะสุขาภิบาลทั่วประเทศ 980 แห่ง เป็นเทศบาลตำบล ตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2542

2) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริหารเมืองพัทยา ให้การบริหารงานมีเสถียรภาพ และมีประสิทธิภาพ โดยได้มีการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยา และมีการบริหารงานตามกฎหมายมาโดยตลอดด้วยความเรียบร้อย ตั้งแต่วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2543

3) การแก้ไขกฎหมายที่กำหนดให้สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถยุบรวมเข้ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกัน เพื่อให้ตอบเสนอความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น

4) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงประชามติเลือกรูปแบบการบริหารงานของเทศบาลแบบใดแบบหนึ่งได้ ระหว่างสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี หรือสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เป็นต้น

ด้านอำนาจหน้าที่ การเงิน และการคลัง ได้ดำเนินการตราและใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 เพื่อเพิ่มอำนาจหน้าที่และเพิ่มรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ฯ ในรูปแบบไตรภาคีดำเนินการเกี่ยวกับ

1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามแผนการกระจายอำนาจ ขณะนี้อยู่ระหว่างการเร่งรัดดำเนินการ ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และรายงานต่อรัฐสภา เพื่อให้มีผลใช้บังคับต่อไป

2) การจัดสรรจัดส่วนภาษีอากรหรือรายได้ โดยคำนึงถึงภารกิจหน้าที่เป็นสำคัญ ซึ่งจะปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจนตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นไป กล่าวคือ ในปีงบประมาณที่กล่าวมานี้รัฐบาลจะต้องจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เป็นสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐบาลและจะต้องดำเนินการต่อไป จนให้มีรายได้เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้ของรัฐบาล ภายในปี 2549 โดยในปีงบประมาณ 2544 ที่จะมาถึงนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้รวมแล้วประมาณหนึ่งแสนเจ็ดหมื่นล้านบาทหรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 21.4 ของรายได้รัฐบาล คิดเป็นรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มให้ประมาณเจ็ดหมื่นสามพันล้านบาท

ด้านการบริหารงานบุคคล ได้มีการตราและใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่วันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอิสระ และมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการ และความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลทุกระดับ ที่เป็นลักษณะไตรภาคี ประกอบด้วยผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนหน่วย

งานราชการที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งขณะนี้กำลังเร่งรัดดำเนินการทุกขั้นตอนให้เป็นไปตามกฎหมาย และกำหนดแล้วเสร็จ รวมทั้งปฏิบัติได้โดยสมบูรณ์ ภายในวันที่ 5 ตุลาคม 2543 ซึ่งเป็นเวลาก่อนที่กฎหมายกำหนดให้แล้วเสร็จถึง 55 วัน

ด้านการบริหารเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการดำเนินการในเรื่องต่างๆ เช่น

1) การปรับปรุงแก้ไขกฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งต่างๆ มากกว่า 80 ฉบับ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว และเสร็จสิ้นในระดับท้องถิ่นหรือที่จังหวัด

2) การเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนคร จำนวน 11 เทศบาล เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางยิ่งขึ้น

3) การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นทั่วประเทศ

4) การปรับปรุงระบบการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาอำเภอ ตามลำดับ

5) การปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี การจัดทำงบประมาณ ระบบบัญชี การเงิน และการจัดหาพัสดุ ให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้

6) การกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รัดกุม

7) การปรับปรุงการให้บริการประชาชนของท้องถิ่น ให้สามารถตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้องและรวดเร็วทันการณ์

8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทุกขั้นตอนการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสนอปัญหาความต้องการในรูปของประชาคม ในขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งการติดตามการดำเนินการตามแผนนั้น

และในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดนโยบายของกระทรวงมหาดไทยเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ดังนี้

1) เร่งรัดการเตรียมพร้อมของท้องถิ่นทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านบุคลากร งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ หรือการจัดการ เพื่อให้มีขีดความสามารถและมีประสิทธิภาพ สำหรับรองรับการถ่ายโอนงานและงบประมาณที่จะเพิ่มมากขึ้น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผ และขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการเพื่อส่งเสริมให้เกิดระบอบประชาธิปไตยที่สุจริต มีประสิทธิภาพในการปกครองทุกระดับตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับชาติ

2) เร่งรัดการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย การปรับปรุงบทบาทภารกิจ และวิธีการบริหารจัดการ เพื่อสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และพัฒนาระบบการให้บริการประชาชน รวมทั้งให้มีการดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรของรัฐให้สามารถทำหน้าที่ในฐานะเป็นกลไกของรัฐบาลได้อย่างแท้จริง

3) เร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐทั้งราชการบริหารส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกันดำเนินงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน เพื่อดำเนินการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมสำคัญในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาชุมชน โดยกระบวนของประชาคมในระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จนถึงระดับจังหวัด

อย่างไรก็ดี การกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จ ต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายทั้งภาครัฐ ซึ่งหมายรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ภาคธุรกิจ เอกชนกลุ่มองค์กรประชาชน หรือประชาคม และสื่อมวลชนทุกสาขาด้วย ในการดำเนินการตามภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเร่งรัดจัดเตรียมความพร้อมในการที่จะรับการถ่ายโอนงานและงบประมาณ** ที่เพิ่มขึ้นด้วยการทบทวนแผนงาน/โครงการพัฒนา การพัฒนาบุคลากร การจัดระบบการดำเนินงานให้รวดเร็ว และสนองตอบกับความต้องการของประชาชน

2) **ทุกฝ่ายจะต้องร่วมกันรณรงค์ให้ความรู้ ความเข้าใจกับพี่น้องประชาชนในท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ** เพื่อให้เห็นประโยชน์และความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น และกิจกรรมสาธารณะอื่นๆ อันจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม และการบริหารจัดการของท้องถิ่นที่ดี ในขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจเอกชนหรือประชาชนเข้ามาร่วมตรวจสอบ ดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและต้องประชาสัมพันธ์ผลงาน และรายงานให้ประชาชนทุกหมู่เหล่าได้รับทราบอย่างต่อเนื่อง

3) **เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในท้องถิ่น** ด้วยการส่งเสริมให้ประชาชนในเขตท้องถิ่นรวมกลุ่มเป็นชุมชนย่อย และเปิดโอกาสให้กลุ่มหรือชุมชนย่อยเหล่านี้เข้ามามีบทบาทในการจัดทำแผนพัฒนาและการบริหารงานท้องถิ่นโดยยึดหลัก “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ” โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนทั้งวิชาการ เงินทุน และบุคลากร โดยส่วนภาคต่างๆ ต้องให้การส่งเสริมและให้กำลังใจให้กลุ่ม หรือชุมชนเข้ามามีบทบาทในการทำกิจกรรมสาธารณะให้มากขึ้น

4) **เสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือและประสานการทำงานกับทุกฝ่าย** ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคหรือกับส่วนท้องถิ่น ตลอดจนภาคธุรกิจเอกชน และ องค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรประชาชน เพื่อให้การบริการสาธารณะหรือร่วมกันทำกิจกรรมสาธารณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งร่วมกันแก้ไขปัญหาวิกฤติที่เกิดขึ้นแล้วหรืออาจเกิดขึ้นในอนาคต

5) **ให้การสนับสนุนและช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นใหม่ หรือกำลังจะเกิดขึ้นให้สามารถพึ่งตนเองได้** ด้วยการส่งเสริมและให้ความร่วมมือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในส่วนนี้ ประชาชนและธุรกิจเอกชนควรให้การสนับสนุนการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นบนพื้นฐานของความเป็นธรรม และความเป็นจริง เพื่อท้องถิ่นจะได้มีงบประมาณไปพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่มี

6) **ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะได้รับเพิ่มขึ้นนั้น** ขอให้ยึดหลักความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ สอดคล้อง และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยนอกจากจะเป็นหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ประชาชนและประชาคมควรช่วยกันตรวจสอบ ติดตามผลการทำงานอย่างต่อเนื่อง ส่วนสื่อมวลชนควรช่วยเสนอข้อมูลข่าวสารบนพื้นฐานของความเข้าใจอันดีระหว่างกัน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ มีประสิทธิภาพและมีศักยภาพที่จะสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี

7) **นโยบายที่สำคัญของรัฐบาล คือ การรณรงค์ร่วมมือกันในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด** ซึ่งกำลังแพร่ระบาดเป็นอันมากในขณะนี้ และจะแก้ไขได้โดยยากถ้าทุกฝ่ายไม่ตระหนักถึงพิษภัยและร่วมมือกันแก้ไขปัญหา ดังนั้น จึงขอความร่วมมือในการร่วมกันรณรงค์ให้ประชาชนในพื้นที่ ได้ตระหนักถึงพิษภัยอันตราย รวมถึงการจัดทำและดำเนินการโครงการป้องกัน และแก้ไขปัญหายาเสพติดต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องลานกีฬาเพื่อแก้ไขปัญหา

ยาเสพติด หรือการจัดตั้งชุมชนที่ปลอดยาเสพติดทั้งในเขตเมืองและพื้นที่ชนบท โดยทั้งนี้ ขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยให้การสนับสนุนในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอย่างจริงจัง

การอภิปรายกลุ่ม เรื่องประชาชนได้อะไรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคกระจายอำนาจ

นายอภัย จันทนะจุลกะ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย (ฝ่ายท้องถิ่น) : เชื่อว่าการกระจายอำนาจนั้นคงจะเป็นคำตอบที่สำคัญในการที่จะทำให้ประชาชนในภาคชุมชนท้องถิ่นนั้นได้รับการตอบสนองที่ดี ทุกฝ่ายคงจะต้องเริ่มต้นด้วยความศรัทธา กระจายอำนาจอย่างแท้จริงที่มองเห็นว่าการกระจายอำนาจนั้น คือ การปกครองตนเองที่จะทำให้ประชาชนนั้นได้รับประโยชน์สูงสุด ทุกฝ่ายคงจะต้องปรับบทบาทความคิด และต้องมีความมุ่งมั่น ศรัทธา รวมทั้งการให้อภัยในความผิดพลาดของกระบวนการเปลี่ยนแปลงการปฏิรูประบบบริหารราชการของประเทศ โดยเห็นว่า ในการบริหารงานท้องถิ่นตั้งแต่ขณะนี้จนกระทั่งต่อไปถึงอนาคตนั้น จะต้องประกอบด้วยคณะบุคคลสามฝ่าย คือ ฝ่ายข้าราชการผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ฝ่ายนักการเมือง และผู้นำท้องถิ่นที่บริหารงาน ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิหรือนักวิชาการที่จะเข้ามาดูแลทั้งสองฝ่าย การกระจายอำนาจนั้น เราทำมานานแล้วอย่างน้อยก็ร่วมร้อยปีมาแล้ว การจัดตั้งสุขาภิบาล การจัดตั้งโครงการทดลองต่างๆ ก็เป็นความพยายามของรัฐบาลทุกสมัยมาโดยลำดับว่า เราจะต้องมีการกระจายอำนาจ มีการมอบอำนาจให้พี่น้องประชาชนเข้าไปดำเนินการ แต่ว่าก็เป็นวิวัฒนาการมาเรื่อยๆ เรามีสุขาภิบาล มีประธานคณะกรรมการสุขาภิบาล โดยมีนายอำเภอเป็นประธาน ต่อมาท้องถิ่นมีความเจริญมากขึ้นก็ให้พี่น้องประชาชนเลือกกันเองเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล หรือแม้แต่ในระดับจังหวัดก็มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่เป็นตัวแทนการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบังคับใช้เมื่อ พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญทุกฉบับแรก ที่มีการเขียนในเรื่องของการกระจายอำนาจอย่างชัดเจน ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ท้องถิ่นจะทำงานได้อย่างน้อยจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบใหญ่ 3 อย่าง สามารถบริหารงานปกครอง บริหารคน และระบบจัดการให้ได้ และไม่ใช่หน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียวที่จะต้องรับผิดชอบต่อราชการส่วนท้องถิ่น เป็นหน้าที่ของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่จะต้องรับผิดชอบท้องถิ่นอย่างน้อยมีหน่วยงานอีก 21 หน่วยงาน แต่เนื่องจากกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนั้นกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบราชการหลายอย่าง รวมทั้งราชการท้องถิ่นด้วย ในส่วนของอำเภอ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ก็ให้นายอำเภอเป็นหัวหน้าดูแลราชการต่างๆ ที่เกิดขึ้นในอำเภอ

สำหรับบทบาทของกระทรวงมหาดไทยนั้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดวิสัยทัศน์ของกระทรวงมหาดไทยใน 2 ปี ข้างหน้า ดังนี้

1) กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น ปัจจุบันเข้มแข็ง อนาคตต้องมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น เพราะภารกิจในอนาคตจะมีมากยิ่งขึ้น

2) ส่งเสริมท้องถิ่นให้พัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน เพราะท้องถิ่นเป็นที่รวมของชุมชน การรักษาความสงบเรียบร้อยท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นต้องทราบข้อมูลและสถานที่ในท้องถิ่นเป็นอย่างดี

3) ส่งเสริมให้ราชการส่วนภูมิภาคเป็นศูนย์รวมของราชการต่างๆ ที่สนับสนุนการทำงานของท้องถิ่น

4) การพัฒนาเมือง การรักษาสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ซึ่งเป็นเรื่องที่ท้องถิ่นทราบดี แต่กระทรวงจะช่วยดูแลเพิ่มเติม

ในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นนั้นมีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น เช่น

1) การเปลี่ยนแปลงรูปแบบและโครงสร้าง มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอะไรหลายอย่าง เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลยุบรวมกันเป็นเทศบาล ขณะเดียวกันก็ให้อำนาจแก่ผู้นำท้องถิ่นและประชาชนในการพิจารณาว่าประชาชนพอใจรูปแบบนี้หรือไม่ ถ้าไม่พอใจก็ขอเปลี่ยนแปลง ขณะนี้มีหลายองค์การบริหารส่วนตำบล หลายเทศบาลที่

ส่งเรื่องมากระทรวงมหาดไทยขอทำความตกลงเปลี่ยนแปลงรวมเขต 2 อบต. เป็น อบต. เดียว เทศบาลตำบลรวมกับ อบต. ที่มีพื้นที่ติดกัน เพราะเป็นหน้าที่และอำนาจของประชาชนที่จะต้องดูแลเรื่องนี้

2) อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น กฎหมายตั้งแต่รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้กำหนดหน้าที่ และมอบหมายหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำอย่างชัดเจน หน้าที่ในปัจจุบันกับอดีตมีความแตกต่างกันมาก

3) ส่วนของรายได้ กฎหมายและรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าในปี 2544 ท้องถิ่นจะต้องมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐ ซึ่งปีนี้รัฐบาลได้จัดสรรให้ประมาณ 21.3% เป็นเงิน แสนกว่าล้านบาท เป็นรายได้ของท้องถิ่นมากขึ้น

4) เรื่องการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น เมื่อก่อนเป็นรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งมีฝ่ายข้าราชการ มีผู้แทนกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องรวมตลอดทั้งผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีเพียง 2 ฝ่าย ปัจจุบันและอนาคต การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นต้องมีตัวแทนของท้องถิ่นมารวมตัวกัน เป็นผู้นำ ตัวแทนท้องถิ่นเข้ามาช่วยบริหารราชการ และขณะเดียวกันผู้นำของภาคราชการประจำของฝ่ายพนักงานท้องถิ่น อันได้แก่ ข้าราชการส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล ข้าราชการตำบล ข้าราชการเมืองพัทยามาบริหารกับพนักงานเหล่านี้ด้วย ซึ่งกระบวนการปฏิบัติงานนั้น กระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้กรมการปกครองดำเนินการคัดเลือกตัวแทนของท้องถิ่นมาเป็นระยะๆ เพื่อร่วมบริหารงานบุคคล

5) ด้านประสิทธิภาพการบริหารงาน และกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ได้เขียนไว้แล้วว่าการบริหารงานนั้นท้องถิ่นจะต้องดำเนินการปฏิบัติอย่างไรบ้าง อันนี้เป็นสิ่งที่เราได้ดำเนินการเพื่อให้ท้องถิ่นมีขีดความสามารถ มีพลัง และมีขั้นตอนการปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ ประชาชน

นายณรงค์ โชควัฒนา บริษัทบางกอกรับเบอร์ จำกัด : เห็นด้วยกับการกระจายการปกครองจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เป็นสิ่งที่คิดว่าเป็นประโยชน์มาก ถ้าเราจะกระจายอำนาจลงไป แต่ขอให้กระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบติดตามไปด้วย อย่างไปสร้างกฎระเบียบอะไรมากมาย จนกระทั่งคนดี คนซื่อสัตย์สุจริตนั้นไม่อยากอาสาเข้ามารับใช้ประชาชน และอย่ากระจายการคอร์รัปชั่นลงไป

รศ.ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์

ได้แสดงความคิดเห็นว่า ในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น หลายฝ่ายเป็นห่วงว่า ถ้าหากประชาคมไม่เข้มแข็ง จะเป็นการกระจายคอร์รัปชั่นที่กระจายลัทธิพรรคพวก กระจายระบบราชการ กระจายความไม่รับผิดชอบไปให้แก่ท้องถิ่น แต่กระจายอำนาจที่เรากำลังทำกันอยู่นี้ คือการปฏิรูประบบราชการแผ่นดินอย่างหนึ่ง ส่วนหนึ่งที่โยงไปถึงการปฏิรูปประชาธิปไตย การเมืองด้วย โดยเห็นว่าทุกฝ่ายควรคิดในเชิงบวก (Positive Thinking) และคิดแบบ WIN RULE ไม่ต้องคิดว่าเราจะเสียอะไรไป คิดว่าการกระจายอำนาจ ไม่เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะได้ เราทุกฝ่ายจะได้ แต่เราต้องปรับความคิด ปรับวิธีการทำงาน ปรับจุดมุ่งหมายในการทำงานเสียใหม่ จากการที่ทำเอง ตรวจสอบเอง ควบคุมเอง จะต้องเป็นผู้นำเขาได้ทางความคิด เรานำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าไปทางไหน ประการสำคัญต้องคิดว่าบ้านเมืองและความก้าวหน้าสำคัญกว่าเรื่องเฉพาะองค์กรของเรา สำคัญกว่าเรื่องของกรม กระทรวง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตต้องเน้นหน้าที่ เน้นเรื่องความรับผิดชอบ เน้นเรื่องการตอบสนองจากประชาชนท้องถิ่น ต้องไม่เน้นความเป็นราชการ การทำงาน การจ้างงาน แบบเต็มเวลามากเกินไป ท้องถิ่นต้องเน้นเรื่องการอาสาสมัคร การทำงานกึ่งเวลาให้มากขึ้น โดยเราไม่ควรติดแต่เรื่องการกระจายอำนาจที่พูดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแต่เพียงอย่างเดียว แต่ติดว่าเราต้องเปลี่ยนจิตวิญญาณหรือวัฒนธรรมในการทำงาน พยายามทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่เล็กกระทัดรัดและประชาชนมีความสัมพันธ์กันอย่างสนิทแน่นแฟ้น ประชาชนมีความรู้จัก

รู้สึกเป็นเจ้าของ รู้สึกเป็นคนรู้จักของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุดคือ อย่าพยายามทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่มีหลายชั้น มีการบังคับบัญชาที่มากมาย ต้องพยายามทำแบบที่มีการบังคับบัญชาที่เป็นขั้นตอนต่างๆ ลดขั้นตอนลงมา กระจายความรับผิดชอบ กระจายความสุจริต กระจายความยุติธรรมลงไปที่ท้องถิ่น พวกเราจะต้องคิดอะไรให้แตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของท้องถิ่น โดยมีมาตรฐานกลางในบางเรื่อง มีการควบคุม ตรวจสอบโดยส่วนกลางในหลายๆ เรื่อง

17. การสัมมนาเรื่องการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงคนแรกของเมืองไทย : หนูทดลองหรือทางออกการเมืองท้องถิ่นไทย ?

ผู้อภิปรายในการสัมมนาเรื่องการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงคนแรกของเมืองไทย : หนูทดลองหรือทางออกการเมืองท้องถิ่นไทย ? ในวันที่ 13 กันยายน 2543 ณ ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น (Local Governance) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ กรุงเทพฯ ประกอบด้วย รศ.นรนิติ เศรษฐบุตร จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รศ.ดร.ธเนศร์ เจริญเมือง จากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ รศ.ดร.ไชยวัฒน์ ค้ำชู จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ Mr. Matthew Findlay จากสถานฑูตอังกฤษ ประจำประเทศไทย โดยมี ดร.อรทัย ก๊กผล เป็นผู้ดำเนินการอภิปราย สาระสำคัญของการสัมมนา สรุปได้ดังนี้

รศ.นรนิติ เศรษฐบุตร ได้นำเสนอ slide และบรรยายสรุปการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเมืองคูคต จังหวัดปทุมธานี ในวันที่ 2 กันยายน 2543 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงครั้งแรกของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 มีผลใช้บังคับตั้งแต่ วันที่ 13 พฤษภาคม 2543 การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเป็นข้อเสนอของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เนื่องจากเห็นว่า การเลือกนายกเทศมนตรีจากสมาชิกสภาเทศบาล เป็นการหมุนเวียนกันดำรงตำแหน่ง ทำให้ขาดเสถียรภาพในการทำงาน และอาจเห็นตัวอย่างจากการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการเลือกตั้งโดยตรง ผู้อภิปรายเห็นว่า แม้การเลือกตั้งในครั้งนี้จะเป็นครั้งแรก แต่บรรยากาศของการเลือกตั้งไม่คึกคักเท่าที่ควร ทั้งความสนใจของสื่อจากสื่อมวลชน และประชาชนในพื้นที่ทั้งนี้ อาจจะเนื่องจากเป็นการเลือกตั้งเพียงแห่งเดียว ถ้ามีการเลือกตั้งพร้อมกันทั่วประเทศ ก็จะเป็นการให้การศึกษากับประชาชนได้ ในการเลือกตั้งในครั้งนี้ มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเพียงร้อยละ 39.14 ผู้ที่ได้รับจากเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงคนแรกของประเทศไทย คือ นางสุภารมย์ โลทะกะ แต่เราไม่สามารถตีความได้ว่า การที่มีผู้มาใช้สิทธิจำนวนน้อย แสดงว่าประชาชนชอบหรือไม่ชอบระบบดังกล่าว ประเด็นที่สำคัญคือ การที่ให้ประชาชนมีโอกาสได้เลือกรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี และควรมีการประเมินผลว่า ระบบใหม่ หรือการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงนั้น จะทำให้การบริการประชาชนและการบริหารเทศบาลมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นหรือไม่ อย่างไร โดยเห็นว่าการบริหารของท้องถิ่นในปัจจุบันยังอ่อนแอ บุคลากรยังไม่มีประสิทธิภาพ และมีข้อเสนอว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพัฒนาระบบบริหารงานให้มีมาตรฐานทั้งในระบบการวางแผนท้องถิ่น การบริหารบุคลากร โดยควรมีมาตรฐานเทียบเท่าสำนักงาน ก.พ. การบริหารงบประมาณ โดยใช้การจ้างหน่วยงานภายนอก เช่น ภาคเอกชน เพื่อลดจำนวนการจ้างบุคลากรและลดการใช้งบบริหาร ซึ่งไม่ควรมากกว่าร้อยละ 40

รศ.ดร.ธเนศร์ เจริญเมือง เห็นว่า การที่ประชาชนไม่มีความตื่นตัวหรือตื่นเต้นกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงนั้น เนื่องจากรูปแบบดังกล่าวได้มาโดยระบบ Top-down คือ รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กำหนดขึ้น ไม่ได้เกิดจากการเรียกร้องหรือการต่อสู้เพื่อให้ได้มาโดยประชาชน นอกจากนั้น ระบบการศึกษาของไทยไม่เอื้อต่อการเรียนรู้ในเรื่องการปกครองท้องถิ่น จะเห็นว่านักศึกษาจากมหาวิทยาลัย หรือแม้แต่อาจารย์มหาวิทยาลัย

ผู้บริหารระดับสูงของภาครัฐยังไม่มีความรู้ในด้านการปกครองท้องถิ่นของไทย ภาครัฐจึงควรจัดกระบวนการศึกษาแบบใหม่เพื่อให้ประชาชนตื่นตัวและสนใจการเมือง การปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง โดยควรศึกษาบทเรียนต่างๆ ที่ผ่านมาอย่างเป็นรูปธรรมและมีมุมมองในหลายมิติ นอกจากนั้น ยังเห็นว่านักการเมืองของไทยยังไม่สนใจในเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และยังไม่มีพันธะทางการเมือง (Political Commitment) ในเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น เพราะคิดว่า ถ้าท้องถิ่นมีอำนาจ ส.ส.จะไม่มีความหมาย ภายใต้บริบทดังกล่าว ดร.ธเนศร์ ฯ มีข้อเสนอ ดังนี้

1) ขอให้ทุกฝ่ายมองการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงด้วยทัศนะที่จะให้ความช่วยเหลือ โอบอุ้มเพื่อไม่ให้ระบบดังกล่าวล้มเหลว โดยควรจัดให้มีการสัมมนาเพื่อศึกษาบทเรียนการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากเทศบาล 4 แห่งที่จะดำเนินการในปีนี้ คือ เทศบาลคูคต จังหวัดปทุมธานี เทศบาลเมืองชุมพร เทศบาลเมืองพะเยา และเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการตื่นตัวในเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

2) ควรจัดให้มีการเสวนา พ.ร.บ. เทศบาลฉบับใหม่ โดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เช่น การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงของมหานครลอนดอน

3) เสนอประเด็นที่ควรทำวิจัย ในเรื่องการพัฒนาระบบการบริหารของเทศบาลที่มีประสิทธิภาพและมีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check & Balance) เช่น การให้มีองค์กรประชาชนกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม เข้าไปมีส่วนร่วมในสภาเทศบาล เป็นต้น

รศ.ดร.ไชยวัฒน์ ค้ำชู ได้นำเสนอกรณีการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศญี่ปุ่นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น โดยรัฐบาลท้องถิ่นจะประกอบด้วยผู้บริหารของท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง และสภาท้องถิ่น โดยยังมีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น เช่น กฎหมายของท้องถิ่นจะขัดแย้งกับกฎหมายของรัฐบาลกลางไม่ได้ มีการถ่ายโอนบุคลากรระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นราชการท้องถิ่นต้องทำงานทั้งของรัฐบาลกลาง ถึงร้อยละ 70 และภารกิจของท้องถิ่น ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นไม่พอใจ ประเด็นปัญหาของการปกครองท้องถิ่นในญี่ปุ่น คือ ท้องถิ่นมีรายได้เพียงร้อยละ 30 ของงบประมาณ ทำให้ยังต้องพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลาง และทำให้ยังต้องมีระบบตรวจสอบโดยส่วนกลางอยู่ ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย จึงควรพิจารณาในประเด็นที่ว่า นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทำอะไรได้มากว่านายกเทศมนตรีที่มาจากการคัดเลือกของสภาเทศบาล จากกรณีของประเทศญี่ปุ่น เป็นกรณีตัวอย่างว่า การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเท่านั้น ต้องพิจารณาปัจจัยอื่นๆ ประกอบด้วย โดยเห็นว่า การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จ ต้องมีปัจจัย ดังนี้

1) ต้องมีการกระจายอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบและงบประมาณ

2) ผู้บริหารของท้องถิ่นต้องมีความสามารถในการบริหารงาน

3) ต้องมีการควบคุมโดยประชาชน เช่น การที่ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอเทศบัญญัติฯ การเข้าชื่อกันปลดผู้บริหาร เป็นต้น

และได้เสนอว่าควรจัดให้มีการศึกษาเปรียบเทียบการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรง ใน 3 กรณี คือ นายกเมืองพัทยา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกเทศมนตรีเมืองคูคต

Mr.Matthew Findlay ได้นำเสนอกรณีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีมหานครลอนดอนโดยตรง เป็นครั้งแรกเมื่อเดือนพฤษภาคม 2543 โดยเดิมนั้นจะเลือกนายกเทศมนตรีจากสภาฯ แต่เนื่องจากเทศบาลต่างๆ ในลอนดอนขาดการประสานงานกัน ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารเมือง เช่น ปัญหาจราจร ปัญหาสิ่งแวดล้อม รัฐบาลของนาย Tony

Blare จึงได้ทำประชามติ และพบว่า ประชาชนร้อยละ 70 เห็นด้วยกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีมหานครลอนดอนโดยตรง นายกเทศมนตรีมีอำนาจไม่มากนัก การจัดบริการสาธารณะยังเป็นภารกิจของส่วนกลาง เช่น การศึกษา แต่ท้องถิ่นจะดูแลในบางเรื่อง เช่น ปัญหาจราจร ปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และในการทำงานของนายกเทศมนตรีฯ จะมีกรอบในการใช้อำนาจ และกลไกการตรวจสอบที่เน้นความรับผิดชอบ (Accountability) และความโปร่งใส (transparency) โดยการทำงานจะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของ The Great of London Assembly ถ้า 2 ใน 3 ของคณะฯ ไม่เห็นด้วย ก็สามารถแก้ไขงบประมาณของนายกเทศมนตรีได้ และถ้านายกเทศมนตรีจะดำเนินการในนโยบายใดต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ พิจารณาและให้ความเห็น โดยจะต้องจัดทำ The State of London Address กำหนดให้แถลงและตอบคำถามต่อสภา อย่างน้อยปีละ 10 ครั้ง มีการถ่ายทอดโทรทัศน์และจัดเวทีสาธารณะ (Public Hearing) ปีละ 2 ครั้ง

นอกจากนั้น อังกฤษยังยอมให้สก๊อตแลนด์และเวลส์ มีสภานิติบัญญัติของตัวเองได้ ซึ่งอาจจะนำไปสู่รูปแบบสภาภูมิภาค (Regional Assembly) ในเมืองใหญ่ต่างๆ รวมทั้งการรณรงค์ให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงต่อไป โดยเห็นว่า ปัจจัยสำคัญในการทำให้การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นประสบความสำเร็จ ประกอบด้วย กลไกภายในท้องถิ่น กลไกขององค์กรในระดับชาติในการกำกับดูแล เช่น คณะผู้ตรวจการรัฐสภา สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น อย่างไรก็ดี เห็นว่า การเมืองท้องถิ่นมีสีสรรค์และเอกลักษณ์ของตัวเอง ความหลากหลายในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นประเด็นที่สำคัญประการหนึ่ง

18. การสัมมนาเพื่อทำความเข้าใจเรื่องนโยบายและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นกับบทบาทภาคเอกชนและองค์กรท้องถิ่น

เหตุผลความจำเป็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีบทบัญญัติตามมาตรา 284 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ที่จะกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ในการดำเนินการให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นนั้น ได้มีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) สามารถจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งในปัจจุบัน อบจ. หลายจังหวัดได้ออกข้อบัญญัติจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากสถานประกอบการการค้าปลีกน้ำมัน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียม สถานค้าปลีกยาสูบ และผู้ประกอบการโรงแรม ผู้ประกอบการภาคธุรกิจและคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (ก.ก.ร.) พิจารณาเห็นว่า การจัดเก็บภาษี และค่าธรรมเนียมขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ปัจจุบัน ได้ส่งผลกระทบต่อทั้งผู้บริโภคและภาคธุรกิจ ตลอดจนไม่สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจและแนวทางการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยได้มีข้อเสนอให้มีการชะลอการออกข้อบัญญัติและทบทวนการบังคับใช้ของท้องถิ่นออกไปก่อน รวมทั้งให้มีการพิจารณาระดมความคิดของผู้เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและผลกระทบในระยะยาว

คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ในคราวประชุมครั้งที่ 3/2542 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2542 ได้มีการพิจารณาในเรื่องนี้และเห็นว่า เพื่อบรรเทาผลกระทบและป้องกันปัญหาที่อาจเกิดจากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าว จึงมีมติมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ส.ศ.ช.) ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (ก.ก.ร.) จัด

สัมมนา เพื่อชี้แจงสร้างความเข้าใจกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นทุกภูมิภาคในเรื่องแนวทางการกระจายอำนาจและผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นและประเทศ และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างวันที่ 24 มีนาคม 2543 - 16 มิถุนายน 2543

วัตถุประสงค์

1) เพื่อชี้แจงและสร้างความเข้าใจในเรื่อง นโยบายรัฐบาลในการกระจายอำนาจและบทบาทของท้องถิ่น ผลกระทบของการกระจายต่อเศรษฐกิจท้องถิ่น รวมถึงแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นจากองค์กรท้องถิ่นและภาคเอกชนเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในขั้นปฏิบัติ

3) พื้นที่ดำเนินการและระยะเวลา

จังหวัดที่เป็นศูนย์กลางการค้าการลงทุนและท่องเที่ยวใน 4 ภูมิภาค ได้แก่ ภูเก็ต ขอนแก่น ชลบุรี และเชียงใหม่

ครั้งที่ 1 จังหวัดภูเก็ต	วันศุกร์ที่ 24 มีนาคม 2543
ครั้งที่ 2 จังหวัดขอนแก่น	วันศุกร์ที่ 28 เมษายน 2543
ครั้งที่ 3 จังหวัดเชียงใหม่	วันศุกร์ที่ 2 มิถุนายน 2543
ครั้งที่ 4 จังหวัดชลบุรี	วันศุกร์ที่ 16 มิถุนายน 2543

4) ผู้เข้าร่วมสัมมนา ประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการจากส่วนกลางและท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ประกอบการในจังหวัดที่จัด และจากจังหวัดใกล้เคียง รวมประมาณ 150-200 คน

5) ผู้รับผิดชอบโครงการ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (ก.ก.ร.) ได้แก่ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ส.ศ.ช.)

สรุปผลการประชุม

ในการประชุมแต่ละครั้ง จะประกอบด้วยการนำเสนอด้วยการบรรยายทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน และการระดมความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมสัมมนา

นายชำนิ ศักดิเศรษฐ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย บรรยายเรื่อง นโยบายรัฐบาลในการกระจายอำนาจและบทบาทของท้องถิ่น สาระสำคัญ สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นนโยบายและพันธะของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา กล่าวได้ว่า ผลการดำเนินงานของรัฐบาลในปัจจุบันบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ อาทิ การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นและอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเตรียมความพร้อมให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งรองรับการกระจายอำนาจ รวมทั้งได้ดำเนินการให้มีพระราชบัญญัติกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งส่งผลให้การกระจายอำนาจเป็นไปด้วยความต่อเนื่อง และกฎหมายนี้มีความชัดเจนทั้งการกระจายอำนาจและการกระจายงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กำหนดว่าปี 2544 ท้องถิ่นจะต้องมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาล และในปี 2549 ท้องถิ่นจะต้องมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาล เป็นต้น และในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความร่วมมือและการสนับสนุนจากภาคเอกชนเป็นปัจจัยสำคัญที่จะสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในเรื่องการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนโดยการเสียภาษี/ค่า

ธรรมเนียมพื้นฐาน เพื่อให้ท้องถิ่นนำรายได้จากภาษีมาจัดบริการสาธารณะและสร้างความเจริญเติบโตให้ท้องถิ่น ซึ่งในที่สุดจะเอื้อต่อการประกอบธุรกิจและเศรษฐกิจของจังหวัดในที่สุด ดังนั้น กระบวนการสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนที่จะมีการออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการเตรียมความพร้อมเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลได้คำนึงถึงทั้งการเปิดโอกาสทางด้านการบริหาร เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจได้มากขึ้น รวมทั้งคำนึงถึงปัจจัยสภาพแวดล้อมที่จะเอื้ออำนวยให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง เช่น ปรับโครงสร้างการบริหารเพื่อดึงดูดและจูงใจบุคลากรที่มีคุณภาพให้เข้าไปทำงานให้ท้องถิ่น ในอนาคตบทบาทของท้องถิ่นในด้านการบริหารจัดการงานพัฒนาท้องถิ่นจะเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่บทบาทของรัฐบาลกลางจะลดน้อยลงเป็นลำดับ ปัจจัยสำคัญที่จะสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ขีดความสามารถในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสนับสนุนของรัฐบาลกลาง และประการที่สำคัญที่สุดคือ การมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยความร่วมมือจากประชาชนในท้องถิ่นเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมและสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่น

ผู้แทนจากสำนักนายกรัฐมนตรี บรรยายเรื่อง บทบาทของคณะกรรมการกระจายอำนาจภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปสาระสำคัญว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกฎหมายที่ออกตาม รัฐธรรมนูญมาตรา 284 เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญ คือ กำหนดให้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดอำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดสรรภาษี/สัดส่วนภาษีระหว่างท้องถิ่นต่อท้องถิ่นและระหว่างรัฐกับท้องถิ่น โดยให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรรับผิดชอบดำเนินการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ มีนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน มีผู้แทนภาครัฐ 12 คน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 12 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ 12 คน เป็นกรรมการ และได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ 4 ชุด คือ คณะอนุกรรมการจัดทำแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ คณะอนุกรรมการด้านการเงินการคลัง งบประมาณและบุคลากร คณะอนุกรรมการด้านการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนากฎหมายปกครองท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น คณะอนุกรรมการด้านการติดตามและประเมินผล

ภารกิจตามพระราชบัญญัติฯ ในระยะแรก ได้แก่ การแต่งตั้งผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการกระจายอำนาจฯ ส่วนแผนการกระจายอำนาจฯ คณะอนุกรรมการจัดทำแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการจะดำเนินการให้แล้วเสร็จใน 1 ปี สำหรับการจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในพระราช-บัญญัติกำหนดแผนฯ อยู่ระหว่างการดำเนินงานในรายละเอียดโดยคณะอนุกรรมการด้านการเงิน การคลัง งบประมาณและบุคลากร นอกจากนั้น ยังมีภารกิจที่คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ จะต้องดูแลในเรื่องของการถ่ายโอนบุคลากรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

ผู้แทนกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย บรรยายเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีมาตราที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ประมาณ 10 มาตรา โดยในมาตรา 78 บัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอิสระ ส่วนอีก 9 มาตรา บัญญัติเกี่ยวกับท้องถิ่นไว้ครบวงจร โดยในมาตรา 284 บัญญัติเกี่ยวกับการให้ท้องถิ่นมีอิสระและมีงบประมาณของตนเอง ดังนั้น การกระจาย

อำนาจให้ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการให้เงินและให้อำนาจ รวมทั้งให้ท้องถิ่นมีหน้าที่ด้วย นอกจากนั้น ยังเปิดกว้างให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นโดยตรงอีกด้วย

สำหรับพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกัน โดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดดูแลกิจกรรมสาธารณะภาพรวมของจังหวัด สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีทั้งอำนาจหน้าที่เดิมและอำนาจหน้าที่ใหม่ โดยอำนาจหน้าที่ใหม่จะเป็นเรื่องของการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การศึกษา การกีฬา การส่งเสริมประชาธิปไตย เป็นต้น

ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีองค์กรบริหารงานบุคคลท้องถิ่น โดยสำนักงานกลางอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย ส่วนสำนักงานกลางแต่ละรูปแบบของท้องถิ่นอยู่กรมการปกครอง และในระดับพื้นที่สำนักงานอยู่ที่จังหวัด

นอกจากนี้ กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจรวม 17 ฉบับ ที่ออกมาตรา รัฐธรรมนูญฯ ฉบับ 2540 ยังส่งผลให้การกระจายอำนาจในท้องถิ่นจะเป็นไปด้วยความต่อเนื่อง เนื่องจากเป็นการปฏิบัติตามกฎหมาย แต่อาจจะมีผลกระทบของการกระจายอำนาจในเรื่องการเงินการคลังและการดำเนินการของรัฐ เช่น ผลกระทบต่อรัฐบาลกลางในแง่ความสูญเสียภารกิจเดิม แต่รัฐบาลกลางอาจมีเวลาที่จะไปปฏิบัติภารกิจภาพรวมมากขึ้น สำหรับผลกระทบต่อราชการส่วนภูมิภาค จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน จะต้องปรับบทบาทในการส่งเสริม สนับสนุน และกำกับในแนวนโยบายแห่งรัฐในแง่การกระจายอำนาจให้เป็นไปตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ผลกระทบต่อประชาชน เนื่องจากท้องถิ่นมีภารกิจ อำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น อาจมีปัญหาบางประการต่อประชาชน เช่น ผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีน้ำมัน ยาสูบ ค่าธรรมเนียมโรงแรม ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงวิกฤต เป็นต้น แต่การเพิ่มรายได้ท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษี/ค่าธรรมเนียมเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง และเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น การเตรียมความพร้อมให้ท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจและการบริการจัดการงบประมาณ จะต้องมีระบบการวางแผน และมียุทธศาสตร์ในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นในระยะ 5 ปี 10 ปี หรือ 20 ปีข้างหน้า

นายสันติภาพ จินดาแสง ผู้อำนวยการกองนโยบายการคลังท้องถิ่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลังบรรยายเรื่อง การกระจายอำนาจการคลังท้องถิ่นภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 สรุปว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่คณะกรรมการร่างกฎหมายได้นำปัญหาต่างๆ อันเกิดจากการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการดำเนินการขององค์กร รวมทั้งปัญหาผลกระทบของการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นต่อการประกอบธุรกิจของภาคเอกชนมากำหนดประเด็นการแก้ไขและยกร่างกฎหมายฉบับนี้ขึ้น กรณีปัญหาที่ภาคเอกชนร้องเรียนว่า การจัดเก็บภาษียาสูบ น้ำมันและค่าธรรมเนียม ผู้เข้าพัก โรงแรมของ อบจ. เป็นการจัดเก็บภาษีซ้อน เป็นเรื่องที่ต้องสร้างความเข้าใจร่วมกันว่า การบริหารราชการแผ่นดินมีทั้งส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ภาษีจึงมีทั้งที่จัดเก็บโดยส่วนกลาง เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีที่จัดเก็บโดยท้องถิ่น ซึ่งการจัดเก็บภาษีในทำนองนี้ในระดับสากลมีการจัดเก็บเช่นกัน ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า ภาษี อบจ. ที่จัดเก็บแล้วได้นำไปจัดบริการสาธารณะ หรือเพิ่มบริการให้ท้องถิ่นชัดเจนหรือไม่ หากมีความชัดเจนว่าการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผู้เข้าพักโรงแรม มีเจตนารมณ์ที่จะนำรายได้มาส่งเสริมการท่องเที่ยวในจังหวัด ประเด็นปัญหาที่ขัดข้อง ต่อกรณีการจัดเก็บภาษี อบจ. ก็น่าที่จะหมดไปโดยหลักการการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินที่เคลื่อนที่ไม่ได้ เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นต้น กำหนดให้ท้องถิ่นพิจารณาจัดเก็บได้ภายใต้กรอบกฎหมายที่ส่วนกลางกำหนดให้ ส่วนทรัพย์สินที่เคลื่อนย้ายได้ เช่น บุหรี่ ควรจัดเก็บในอัตราเดียวกัน ดังนั้น ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นกรณีมีการเคลื่อนที่ย้ายบุหรี่จากกรุงเทพฯ ไปสู่จังหวัดใกล้เคียงเนื่องจาก

กรุงเทพฯ ไม่ได้มีการจัดเก็บภาษีบุหรี่ จึงเป็นประเด็นที่คณะกรรมการชุดต่างๆ ในคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ อยู่ระหว่างการนำไปพิจารณาเพื่อแก้ไขประเด็นปัญหานี้

ในการกระจายอำนาจการคลังท้องถิ่น เป้าหมายการเงินการคลังที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ ปี 2544 รายได้ของท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ซึ่งจากการประมาณการแล้วปี 2544 ท้องถิ่นต้องมีรายได้ไม่น้อยกว่า 161,000 ล้านบาท โดยรัฐจะต้องจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่นเพิ่มจากรายได้ที่ท้องถิ่นมีอยู่ก่อนการจัดสรรอีก 81,000 ล้านบาท ดังนั้น รัฐบาลจะต้องดำเนินการปรับปรุงรายได้และสัดส่วนภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ประการ คือ (1) ปรับปรุงรายได้ในส่วนที่เป็นภาษีท้องถิ่นจัดเก็บเอง เช่น ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นต้น (2) ปรับปรุงรายได้ในส่วนที่แบ่งจากภาษีที่รัฐบาลเก็บเพื่อให้ท้องถิ่นมีสัดส่วนภาษีเพิ่มขึ้น เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น โดยพิจารณาในรายละเอียดถึงความเป็นธรรม กรณีที่มีโรงงานอยู่ต่างจังหวัด แต่เสียภาษีมูลค่าเพิ่มโดยสำนักงานในกรุงเทพฯ ด้วย (3) ปรับปรุงรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร เพื่อให้องค์กรท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น เช่น ค่าธรรมเนียม การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ค่าธรรมเนียมสนามบิน เป็นต้น

เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการของคณะกรรมการการกระจายอำนาจและคณะอนุกรรมการต่างๆ ที่กำลังเร่งดำเนินการเกี่ยวกับการถ่ายโอนอำนาจ การกระจายอำนาจการเงินการคลังไปสู่ท้องถิ่น โดยการลดบทบาทรัฐบาลส่วนกลางที่ทำงานซ้ำซ้อนกับท้องถิ่น ท้องถิ่นจะต้องพัฒนาคุณภาพการบริหารของท้องถิ่นให้มีความพร้อมมีความชัดเจนเพื่อรองรับการกระจายอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้แทนคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (กกร.) บรรยายเรื่อง ผลกระทบของนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยภาคเอกชนเห็นว่าจากการดำเนินงานในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นในระยะที่ผ่านมา โดยรัฐบาลได้มีการดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ เพื่อกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น รวมทั้งกฎหมายที่ให้อำนาจท้องถิ่นมีรายได้ จากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเพิ่มมากขึ้น จากผลของการปฏิบัติที่ผ่านมาดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ จากแหล่งรายได้ต่างๆ ในท้องถิ่น นับแต่ปลายปี 2541 เป็นต้นมา กระทรวงมหาดไทยโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ให้มีการออกกฎกระทรวง กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติจัดเก็บค่าบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้เข้าพักโรงแรม (กฎกระทรวงฉบับที่ 4/2541) โดยให้เรียกเก็บในอัตรา ไม่เกินร้อยละ 3 ของค่าเช่าห้องพัก ทั้งนี้ โดยให้บุคคลผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมเรียกเก็บค่าธรรมเนียมไว้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกครั้งที่มีการเรียกเก็บค่าเช่าห้องพัก และนำส่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในวันที่ 10 ของเดือนถัดไป

อย่างไรก็ตาม ได้มีมาตรการในการเพิ่มรายได้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด จากการจัดเก็บภาษีจากน้ำมัน ยาสูบ จากสถานค้าปลีกในจังหวัด โดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2541 ได้มีมติเห็นชอบแนวทางปฏิบัติการจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบโดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกน้ำมันเบนซิน และน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกันลิตร 4.54 สตางค์ และสถานค้าปลีกยาสูบมวนละ 4.54 สตางค์ และมอบให้กรมสรรพสามิตจัดเก็บแทน นอกจากนี้ มติ ครม.ดังกล่าวได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติในการจัดเก็บ โดยให้ผู้จัดเก็บมีการประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจกับประชาชนอย่างกว้างขวาง ก่อนที่จะมีการดำเนินการจัดเก็บภาษี

นโยบายและมาตรการดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดผลกระทบกับภาคเอกชน ภาคเอกชน 3 สถาบัน ประกอบด้วย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย/หอการค้าไทย สมาคมธนาคารไทย และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จึงได้ประมวลปัญหาและผลกระทบที่ผู้ประกอบการได้รับจากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าวรวมทั้งจัดประชุมหารือผู้ที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ ดังนี้

ผลกระทบของการปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น

จากการออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตั้งแต่ต้นปี 2542 เป็นต้นมา ได้ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการค้าน้ำมัน ยาสูบ และผู้ประกอบการโรงแรมในต่างจังหวัดเป็นอย่างมาก ซึ่งผู้ประกอบการในต่างจังหวัดได้ร้องเรียนปัญหาและผลกระทบให้หอการค้าไทยในการประสานหาทางช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากผู้ประกอบการประสบปัญหาและได้รับความไม่เป็นธรรมหลายประการกล่าวคือ

1) เป็นการเก็บภาษีซ้ำซ้อน เนื่องจากเป็นการเก็บภาษีเพิ่มโดยไม่มีการเพิ่มบริการใหม่จากรัฐ สร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้เสียภาษีในภูมิภาค เนื่องจากไม่มีการจัดเก็บภาษีชนิดเดียวกันที่กรุงเทพมหานคร

2) มีการไหลของสินค้าจากพื้นที่ที่มีการเก็บภาษีในอัตราที่สูงกว่าไปยังพื้นที่ที่ไม่มีการจัดเก็บภาษี หรือเก็บในอัตราที่ต่ำกว่า ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ประกอบการและท้องถิ่นเองก็ไม่สามารถเก็บภาษีได้ตามเป้าหมาย

3) การเก็บภาษีดังกล่าวไม่สอดคล้องกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ได้ออกมาตรการลดภาษี เพื่อเพิ่มกำลังซื้อให้แก่ประชาชนในการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ และเห็นว่าการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นการดูดทรัพย์กำลังซื้อของประชาชนกับไปสู่ภาครัฐ ซึ่งเป็นการสวนทางกัน

นอกจากนี้ยังเห็นว่า การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น ควรจะหมายถึง การถ่ายโอนภารกิจของราชการในส่วนกลางและภูมิภาคไปให้ส่วนท้องถิ่น ซึ่งควรโอนไปให้พร้อมกับการจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนของภารกิจที่ท้องถิ่นต้องรับภาระเพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้เพื่อมิให้ประชาชนในต่างจังหวัดต้องเสียภาษี หรือรับภาระเพิ่มมากขึ้น หากไม่มีบริการจากรัฐเพิ่มมากขึ้น

ข้อเสนอเพื่อแก้ไขปัญหา ทั้งปัญหาในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนและผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากผลทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน ดังนี้

ในระยะเร่งด่วน โดยขอให้รัฐบาลมีนโยบายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ยังไม่ออกข้อบัญญัติให้ชะลอไว้ก่อน และสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ออกข้อบัญญัติแล้ว ขอให้เลื่อนระยะเวลาบังคับออกไปอีก 2 ปี และในกรณีที่มีความจำเป็นในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวขอให้ อบจ. และจังหวัดมีการหารือกับผู้ประกอบการและประชาชนก่อน

ในระยะยาว ขอให้รัฐบาลได้นำปัญหาและข้อขัดข้องในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมขององค์การบริหารระหว่าง อบจ. และผู้ประกอบการภาคเอกชนในระดับจังหวัดเพื่อหาทางออกที่เป็นที่ยอมรับได้ของทุกฝ่าย และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัด และท้องถิ่น

การดำเนินการตามมติ กรอ.

กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในเรื่องนี้ จึงได้มีการดำเนินการประสานงานกับจังหวัด ภาคเอกชนและองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจและห่วงใยของรัฐบาลในมาตรการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม จากเหตุผลของความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายของท้องถิ่นและความจำเป็นในการจัดหารายได้เพื่อนำมาใช้ในการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้

กลไกการประสานงานของ กรอ. จังหวัด ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงเป็นประเด็นที่จะต้องมีการศึกษา ทบทวนนโยบายการกระจายอำนาจ รวมทั้งระบบการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างผู้เสียภาษีและผู้จัดเก็บภาษี เพื่อป้องกันปัญหามิให้เกิดขึ้นในระยะต่อไป

บทบาทของภาคเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากสถานการณ์ของการเปลี่ยนแปลงของโลกที่รวดเร็ว ทั้งด้านข้อมูลข่าวสาร การแข่งขันในเวทีการค้าโลก สภาพแวดล้อมทางสังคมที่เปลี่ยนไป และจากประสบการณ์ที่ผ่านมาได้สะท้อนปัญหาการดำเนินงานของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นหลายประการดังที่ได้กล่าวข้างต้น รวมทั้งความเห็นชอบของการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศครั้งที่ 17 เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2543 ณ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยได้มีข้อเสนอแนะในเรื่องการพัฒนาความร่วมมือภาครัฐและเอกชนภายใต้กระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณาประกอบการปรับแผนการดำเนินงานในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น อาทิ

- การกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ควรกระจายแผนงาน แผนคน และแผนการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ให้ครบถ้วนและสอดคล้องกัน
- ควรที่จะสร้างระบบฐานข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีรูปแบบที่สอดคล้องกัน ซึ่งในปัจจุบันระบบฐานข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ยังไม่สอดคล้องและประสานในทิศทางเดียวกัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการวางแผนในการตัดสินใจลงทุนของ ผู้ประกอบการ และต่อการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานของคณะกรรมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้บริการสาธารณะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี อาจจะไม่สอดคล้องกับสภาวะการณ์เศรษฐกิจการค้าในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามกลไกเศรษฐกิจของโลก จึงควรปรับระยะเวลาของแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้รวดเร็วขึ้น
- การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ยังขาดความเข้าใจในขั้นตอนและกระบวนการกระจายอำนาจ กระทรวงมหาดไทยควรมีการอบรมให้ความรู้ ศึกษาวิจัยและประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง
- ในการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาชนในกระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ควรให้ภาคเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมให้ข้อเสนอและและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ เพื่อให้เป็นความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

โดยที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ภารกิจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ รวมทั้งมีมาตรการเร่งรัด กระบวนการกระจายอำนาจอย่างพร้อมสรรพ จึงถือได้ว่าเป็นมาตรการสำคัญในการกระจายความเจริญและการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดอย่างแท้จริง จำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งราชการในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเอกชนและประชาชนจะต้องระดมความคิดเห็น และแสวงหาความร่วมมือเพื่อเสริมสร้างโอกาสในการทำงานร่วมกันในรูปแบบของการร่วมคิดร่วมทำและร่วมประเมินผลการดำเนินงานเพื่อให้ผลการดำเนินงานของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นสอดคล้องแนวทางของแผนพัฒนาฯ ทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัดและท้องถิ่นที่เป็นรูปธรรมต่อไป โดยได้เสนอแนวทางการดำเนินการ

1) ปรับโครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด

เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ กรอ.จังหวัด มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคด้านการประกอบการของผู้ลงทุน และการครองชีพของประชาชน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายแนวทางและมาตรการในการพัฒนาจังหวัดในสาขาเศรษฐกิจและส่งเสริมสนับสนุนสถาบันทางเศรษฐกิจภาคเอกชนในระดับจังหวัดให้มีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ซึ่งในระยะเวลาที่ผ่านมา การดำเนินการงานของ กรอ. จังหวัด ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจได้มีผลงานก้าวหน้าตามลำดับ ซึ่งได้ช่วยแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของภาคเอกชน และประชาชนในจังหวัดในด้านต่างๆ ได้ในระดับหนึ่ง จึงควรที่จะต้องปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยให้มีผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด เพื่อจะได้ประสานแผนปฏิบัติการในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัด และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต่อไป

2) ปรับแนวคิดและความร่วมมือในการดำเนินการ

ภาคเอกชนในจังหวัดจะต้องสร้างกลไกความร่วมมือในการดำเนินงานกับองค์กรส่วนท้องถิ่นต่างๆ ทั้งโดยการสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาในทุกด้าน รวมทั้งเชื่อมโยงโอกาสของการพัฒนามาสู่ท้องถิ่น ทั้งในด้านกิจกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ การส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว เพื่อสร้างรายได้และการจ้างงานในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน และชุมชนต่างๆ ในจังหวัดให้มากขึ้น

สรุปประเด็นการอภิปรายและตอบข้อซักถามของผู้เข้าร่วมสัมมนาฯ ครั้งที่ 1

วันที่ 24 มีนาคม 2543 ณ โรงแรมเมโทรโพล จังหวัดภูเก็ต

1) การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเป็นเรื่องของการกระจายอำนาจตัดสินใจให้ท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นใช้ดุลพินิจเก็บภาษีภายใต้กรอบกฎหมายที่กำหนดไว้ แต่ผู้ประกอบการมีข้อสังเกตว่า หากการจัดเก็บภาษีมีการจัดเก็บในอัตราที่สูงจะมีผลกระทบการประกอบธุรกิจและรายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

2) การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ยังมีปัญหาบางประการในเรื่องอาณาเขต รายได้ การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ฯลฯ เนื่องจากเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นบางองค์กรมีขนาดเล็กส่งผลต่อความพอเพียงของรายได้และความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการแก้ไขปัญหาโดยการรวมตัวกันของท้องถิ่นกับท้องถิ่นด้วยกันเองเพื่อเพิ่มพื้นที่และรายได้เป็นกระบวนการทางการบริหารที่กฎหมายปัจจุบันเปิดช่องไว้ให้แล้วและต้องใช้เวลาพอสมควรตามขั้นตอนที่ค่อนข้างซ้ำซ้อนในทางปฏิบัติ รวมทั้งมีประเด็นปัญหาแนวเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทับซ้อนกัน ซึ่งการแก้ไขปัญหาต้องแก้ไขด้วยข้อเท็จจริงในพื้นที่ ดังนั้น สมควรที่จะให้องค์กรกลางในระดับจังหวัดเป็นคณะกรรมการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นในระดับจังหวัด เป็นองค์กรแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น

3) สำหรับกรณีที่พื้นที่ทางราชการอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพื้นที่ทางราชการนั้นมีการจัดเก็บรายได้ หากท้องถิ่นต้องการจัดเก็บรายได้ด้วย ต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กรณีพื้นที่อุทยานแห่งชาติ อยู่ในพื้นที่องค์กรบริหารส่วนตำบล และมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเข้าชมอุทยานแห่งชาติ กรณีนี้ กฎหมายกำหนดให้กรมป่าไม้จะต้องจัดสรรรายได้ซึ่งจัดเก็บได้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าของพื้นที่ด้วย

4) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างจากเทศบาลหรือ อบต. เนื่องจากไม่มีพื้นที่ดูแลในการเก็บขยะ การไฟฟ้า หรือถนน แต่มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด ควรมีแนวทางการจัดบริการ

สาธารณะที่เน้นเรื่องภาพรวมของการพัฒนา เช่น การจัดการศึกษาให้เท่าเทียมกัน การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมจังหวัด เป็นต้น

5) ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อสังเกตว่า ควรมีการสร้างความชัดเจนให้แก่ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแง่การเตรียมความพร้อมองค์กรเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ ทั้งในเรื่องแนวทางและขั้นตอนการดำเนินงานต่อไป

ความพร้อมของท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจและถ่ายโอนอำนาจ ผู้แทนจากภาครัฐได้ชี้แจง ดังนี้

1) ได้มีการปรับโครงสร้างและระบบงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับภารกิจที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งกำหนดรายละเอียดในเรื่องการถ่ายโอนอำนาจไว้ด้วย

2) สำหรับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ได้มีพระราชบัญญัติบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น โดยมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลท้องถิ่นระดับคณะกรรมการกลาง ระดับกรม จังหวัด ตำบล กำหนดเกี่ยวกับการถ่ายโอนบุคลากรท้องถิ่น รวมทั้งได้มีการเตรียมบุคลากรท้องถิ่นโดยจัดทำโครงการฝึกอบรมเจ้าพนักงานท้องถิ่นด้านการเงินการคลังและกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย

3) ในการบริหารงานด้านการเงินการคลัง ได้มีกฎหมายกำหนดรายได้ท้องถิ่นไว้ ชัดเจนและกำหนดให้คณะกรรมการกระจายอำนาจมีอำนาจที่จะกำหนดวิธีการที่จะให้ได้มา ซึ่งรายได้ด้วย สำหรับรายจ่ายกำหนดให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดข้อบัญญัติรายจ่ายเอง

4) ปรับปรุงระบบงบประมาณท้องถิ่นจากแบบแสดงรายการเป็นแบบแผนงาน และปรับระบบบัญชีให้เป็นแนวเดียวกัน และเป็นมาตรฐานสากลทั่วประเทศ ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบายไว้ เช่น จะสนับสนุนการศึกษา 60% งบประมาณจะเป็นเท่าใด เป็นต้น

สรุปประเด็นการอภิปรายและตอบข้อซักถามของผู้เข้าร่วมสัมมนาฯ ครั้งที่ 2

วันที่ 28 เมษายน 2543 ณ โรงแรมเจริญธานี ปริ๊นเซส จ. ขอนแก่น

1) การเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นนำไปจัดบริการสาธารณะเป็นแนวทางที่พยายามจะให้เกิดขึ้นเมื่อ 12 ปีที่ผ่านมา โดยได้มีการจัดประเภทภาษีที่จะให้ท้องถิ่น จัดเก็บประมาณ 12 ชนิด เช่น บุหรี่ น้ำมันเชื้อเพลิง ค่าธรรมเนียมผู้เข้าพักโรงแรม ค่าธรรมเนียมสนามบิน ค่าธรรมเนียมการจดสิทธิกรรมเกี่ยวกับที่ดิน ค่าธรรมเนียมลดมลพิษ ค่าธรรมเนียมผู้ก่อมลภาวะ เป็นต้น แต่ไม่ได้มีการดำเนินการ เนื่องจากไม่ได้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับรายได้ท้องถิ่น จนกระทั่งปี 2537 จึงได้มีพระราชบัญญัติ อบต. กำหนดให้ อบต. มีรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมหลายประการ โดยมีรายได้จากค่าธรรมเนียม การจดสิทธิกรรมที่ดินด้วย ซึ่งส่งผลให้ อบต.ทั้งประเทศมีรายได้เพิ่มปีละประมาณ 10,000 ล้านบาท ในส่วนของ อบจ. ซึ่งมีปัญหาเรื่องพื้นที่ในการบริหารกับ อบต. หลังจากที่ได้ข้อสรุปว่าจะไม่ยุบ อบจ. เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ข้าราชการ และสมาชิกสภาท้องถิ่น เนื่องจากเป็นองค์กรท้องถิ่นที่มีอยู่แล้ว พระราชบัญญัติ อบจ. พ.ศ. 2540 จึงกำหนดให้ อบจ. มีรายได้จากการจัดเก็บภาษีน้ำมัน ยาสูบ และค่าธรรมเนียม โดยขยายฐานภาษีจากเดิมเพื่อมิให้ อบจ. มีรายได้หลักจากภาษีล้อเลื่อนเพียงอย่างเดียว เนื่องจากหากไม่มีการจัดเก็บภาษีเพิ่มเติม รายได้ อบจ. จะเหลือเพียง 5,000 ล้านบาท ขณะที่รายจ่ายประจำประมาณ 4,000 ล้านบาท ซึ่งจะส่งผลให้ อบจ. มีงบพัฒนาเพียงเล็กน้อยเท่านั้นในแต่ละปี

2) การให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มโดยการให้อำนาจจัดเก็บภาษีบางประเภท เป็นหลักการที่มุ่งให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ มีอำนาจตัดสินใจในการจัดเก็บหรือไม่จัดเก็บ บริหารงานการจัดเก็บ และบริหารเงินรายได้ในการจัด

บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นหลักการที่ตรงกันข้ามกับการที่จะให้ส่วนกลางจัดเก็บภาษีให้บางส่วนหรือทั้งหมดและจัดสรรให้ท้องถิ่นในรูปเงินอุดหนุน ซึ่งรัฐย่อมต้องเข้าไปควบคุมการใช้จ่ายและจะส่งผลให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระสวนทางกับหลักการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น

3) ประชาชนในท้องถิ่นต้องการการได้รับบริการจากภาครัฐทั้งในด้านปริมาณ คุณภาพ และประสิทธิภาพ ซึ่งนำไปสู่หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นมีทางเลือกที่จะมีรายได้เพิ่มจากการจัดเก็บภาษีบางประเภท เพื่อนำไปจัดบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่ว่า เมื่อท้องถิ่นเลือกที่จะบริหารการจัดเก็บภาษีและนำไปจัดบริการสาธารณะเอง ท้องถิ่นย่อมคำนึงถึงการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพด้วย

4) กรณีมีข้อกังวลว่ากฎหมายท้องถิ่นบางฉบับอาจขัดแย้งกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นั้น ตามหลักกฎหมาย กฎหมายที่ออกมาก่อนและขัดแย้งกับกฎหมายที่ออกมาที่หลังย่อมถูกยกเลิกโดยกฎหมายฉบับหลัง ซึ่งกฎหมายกำหนดแผนฯ ได้บัญญัติไว้เช่นนั้นด้วย และการยกเลิกย่อมยกเลิกเฉพาะมาตราที่ขัดแย้งกัน ส่วนที่ไม่ขัดแย้งกันย่อมมีผลบังคับใช้ต่อไป กรณีกฎหมายอื่นกับกฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง หรือระหว่างท้องถิ่นกับรัฐซ้ำซ้อนกัน เป็นอำนาจที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้วินิจฉัยและกำหนดรายละเอียดในแนวทางปฏิบัติ

5) กรณีที่ภาคเอกชนมีความเห็นว่าการจัดเก็บภาษียาสูบ น้ำมัน และค่าธรรมเนียม ผู้เข้าพักแรมของ อบจ. เป็นการจัดเก็บภาษีซ้อนนั้น ผู้ร่วมการอภิปรายให้ความเห็นว่า หากพิจารณาจากมุมมองของผู้เสียภาษี จะพบว่าผู้ประกอบการจะต้องเสียภาษีหลายประเภท เช่น ภาษีการขาย ภาษีมูลค่าเพิ่มจากการขาย ค่าธรรมเนียมสิทธินิติกรรม เป็นต้น แม้จะมีประเด็นของความซ้ำซ้อนในตัวสินค้า แต่หากมองในประเด็นการจัดเก็บและวัตถุประสงค์แล้วไม่เป็น การซ้ำซ้อน เนื่องจากภาษีและค่าธรรมเนียมนี้จะจัดเก็บให้ส่วนกลางและท้องถิ่น ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการนำไปใช้ต่างกัน

6) กรณีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผู้เข้าพักโรงแรม ผู้ประกอบการโรงแรมให้ความเห็นว่า อบจ.ควรจัดเก็บค่าธรรมเนียมผู้เข้าพักแรมจากอาคารที่พักอาศัย หอพักที่ให้บริการที่พักแรมเช่นเดียวกับโรงแรมด้วย เพื่อมิให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันด้านที่พัก รวมทั้งเมื่อ อบจ. จัดเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมผู้เข้าพักโรงแรมแล้วควรมีโครงการของ อบจ. ที่ส่งเสริมการท่องเที่ยวด้วย ซึ่งในเรื่องนี้ อบจ. บางจังหวัดได้นำโครงการเข้าระบบแผนของ อบจ. ไว้แล้ว

7) ผู้เข้าร่วมการสัมมนาจากภาคเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นว่า เพื่อลดผลกระทบระหว่าง อบจ. กับผู้ประกอบการ ควรให้ส่วนกลางเป็นผู้จัดเก็บภาษีและจัดสรรรายได้ให้แก่ อบจ. เช่น การจัดเก็บภาษีน้ำมันควรจัดเก็บจากคลังน้ำมันส่วนกลางแล้วจัดส่งให้ อบจ. เป็น รายได้ เป็นต้น

สรุปประเด็นการอภิปรายและตอบข้อซักถามของผู้เข้าร่วมสัมมนาฯ ครั้งที่ 3

วันที่ 2 มิถุนายน 2543 ณ โรงแรมแอมบสเดอร์ จอมเทียน จ. ชลบุรี

1) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี (นายภิญโญ ตั้นวิเศษ) ให้ข้อคิดเห็นว่าในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะประเด็นการถ่ายโอนภารกิจจากภาคราชการไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพิจารณาด้วยว่า ภารกิจใดที่ควรรับการถ่ายโอนและเมื่อรับการถ่ายโอนภารกิจแล้วท้องถิ่นมีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติภารกิจนั้นได้หรือไม่ นอกจากนั้นประเด็นที่มีกฎหมายหลายฉบับขัดแย้งกับ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนฯ พ.ศ. 2542 ก็ควรเร่งรัดดำเนินการแก้ไขเช่นกัน รวมทั้งควรมีความ

ชัดเจนในการจัดสรรงบประมาณ จัดสรรสัดส่วนภาษีระหว่างท้องถิ่นต่อท้องถิ่นด้วยกันเอง สำหรับกรณีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนฯ กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย อาจมีประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) มีกฎหมายหลายฉบับขัดแย้งกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนฯ ซึ่งจากการประมาณการคาดว่ามีประมาณ 150 ฉบับ เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนฯ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ 31 กลุ่มงาน ซึ่งอำนาจหน้าที่นั้นครอบคลุมไปเกือบทุกกระทรวง ทบวง กรม เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยคาบเกี่ยวไปกับงานของ 2 - 3 กระทรวง รวมทั้งการให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จัดให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำขัดกับอำนาจหน้าที่ของอีกหลายกระทรวง เป็นต้น ซึ่งกรณีที่กฎหมายขัดกันนี้ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องทราบดี แต่เนื่องจากเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งที่มีเจตนารมณ์ให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเร็วตามระยะเวลาที่กำหนด

อย่างไรก็ตาม ประเด็นความขัดกันกับกฎหมายอื่นนั้น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนฯ ได้กำหนดให้คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ กำหนดแนวปฏิบัติที่จะไม่ให้เกิดความขัดแย้ง และดำเนินการให้มีการโอนอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนฯ ภายในเวลา 4 ปี ซึ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องกำหนดแนวปฏิบัติในการโอนภารกิจ และหากจำเป็นต้องเสนอขอ แก้ไขกฎหมายต่อไป

3) การจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อรายได้รัฐบาลที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ ว่า ปี 2544 รายได้ท้องถิ่นจะต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาลนั้น จะต้องคำนวณรายได้รัฐบาลจากประมาณการรายได้ มิใช่งบประมาณรายจ่าย ซึ่งปี 2544 รัฐบาลประมาณการรายได้ไว้ 805,000 ล้านบาท ดังนั้น ท้องถิ่นจึงต้องมีรายได้รวมทั้งสิ้น 161,000 ล้านบาท โดยรายได้นี้จะประกอบไปด้วย รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เอง รายได้จากภาษีที่แบ่งจากภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ฯลฯ เมื่อเปรียบเทียบรายได้ท้องถิ่นปี 2543 กับ ปี 2544 มีข้อมูลปี 2543 รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นประมาณ 30,000 ล้านบาท ในขณะที่ปี 2544 รัฐบาลจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นประมาณ 7,000 ล้านบาท คิดเป็นรายได้เพิ่มเกินกว่า 100 % ในขณะเดียวกันสัดส่วนภาษีที่จัดสรรให้ท้องถิ่นจะเพิ่มมากขึ้นด้วย เพื่อให้เงินภาษีที่เก็บจากประชาชนย้อนกลับไปสร้างประโยชน์ให้ประชาชนในลักษณะของบริการสาธารณะ การพัฒนาเศรษฐกิจจังหวัดและสาธารณูปโภคต่างๆ ทั้งนี้ ความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจุดสำคัญที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นต่อไป

4) พื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายพื้นที่มีขนาดเล็ก ซึ่งมีผลต่อรายได้และความเข้มแข็งของท้องถิ่น ดังนั้น การรวมตัวกันระหว่างองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เช่น ระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้มีพื้นที่เพิ่มมากขึ้น จึงเป็นเรื่องที่สามารถดำเนินการได้ หากประชาชนเห็นชอบร่วมกัน รัฐบาลสามารถออกพระราชกฤษฎีกาได้ แต่ต้องขึ้นอยู่กับความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ หากประชาชนในพื้นที่ไม่ยินยอมไม่สามารถใช้อำนาจบังคับได้

5) ในทัศนะของภาคเอกชนการดำเนินการในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษี เช่น ภาษีน้ำมัน ยาสูบ และ ค่าธรรมเนียมผู้เข้าพักโรงแรมควรคำนึงถึงหลักคุณธรรมที่

จะนำมาปรับใช้ เพื่อลดความขัดแย้งและผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีด้วยการพิจารณาถึงข้อเท็จจริง ความเป็นธรรม ความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้เก็บและผู้ถูกจัดเก็บภาษี ตลอดจนผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

6) กรณีที่ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่าได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยนั้น ได้มีการชี้แจงเพิ่มเติมว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปี 2544 เป็นเงิน 1,372 ล้านบาท จากยอดรวมที่จะจัดสรรให้ท้องถิ่น 40,954 ล้านบาท เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ที่สำนักงบประมาณกำหนดไว้ โดยเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2543 ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับงบประมาณ 723.8 ล้านบาท ดังนั้นปี 2544 จึงได้รับการจัดสรรเพิ่มเติมอีก 89.6 % จากยอดเดิมแล้ว

7) ในทัศนะของผู้ที่เป็นทั้งผู้ประกอบการและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นว่าจะต้องมีการผสมผสานการดำเนินการเพื่อให้การปฏิบัติภารกิจทั้งสองประการดำเนินไปด้วยดี เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทั้งสองฝ่าย โดยในมุมมองของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องบริหารงานภายใต้กรอบกฎหมายและนโยบายแห่งรัฐต้องคำนึงถึงการใช้งบประมาณที่ได้จากการจัดเก็บภาษีให้เกิดประโยชน์กับท้องถิ่นให้มากที่สุด ในขณะเดียวกันในฐานะผู้ประกอบการ ซึ่งมีหน้าที่เสียภาษีให้ท้องถิ่น ย่อมต้องการให้การจัดเก็บภาษีนั้นไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือมีผลกระทบรุนแรง และภาษีที่เสียไปนั้นก่อให้เกิดประโยชน์กับท้องถิ่นและประชาชน

8) การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเอง ควรคำนึงถึงผลกระทบด้านลบต่อการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น เนื่องจากการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมาพร้อมกับประเด็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความไม่เข้าใจกันระหว่างผู้ประกอบการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีการให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดเก็บภาษีบุหรี่ น้ำมันเชื้อเพลิง และค่าธรรมเนียมผู้เข้าพักโรงแรม ซึ่งในกรณีนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเพราะภาครัฐไม่ได้กระจายอำนาจอย่างแท้จริง ดังนั้น เพื่อลดปัญหาความขัดแย้ง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นว่า ควรมีการพิจารณาให้ภาครัฐเป็นผู้จัดเก็บภาษีแทนแล้วจัดสรรให้ท้องถิ่น เช่น ให้กรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษีน้ำมันเพิ่มแทนท้องถิ่น เป็นต้น ทั้งนี้ ในระยะเวลาไม่เกิน 3 - 5 ปี

9) การถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรคำนึงถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในเรื่องศักยภาพของหน่วยงานและคุณภาพบุคลากร โดยเฉพาะบุคลากรที่มีความรู้ด้านข้อกฎหมาย เนื่องจากในอนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีปัญหาทางกฎหมายอันเนื่องมาจากกรณีพระราช-บัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ให้มีอำนาจหน้าที่ขัดแย้งกับกฎหมายอื่น รวมทั้งต้องเตรียมความพร้อมบุคลากรในเรื่องระบบการจัดเก็บภาษีการเงินและระบบบัญชีท้องถิ่น นอกจากนั้นควรคำนึงด้วยว่าสถานะภาพและบุคลากรของหน่วยงานที่ถูกถ่ายโอนภารกิจจะเป็นอย่างไร

10) ในระบบสากลรวมทั้งในประเทศไทย ประชาชนมีหน้าที่ที่จะต้องเสียภาษี เพื่อให้รัฐบาลนำไปจัดบริการสาธารณะเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีแก่ประชาชน ดังนั้น เมื่อเสียเงินในรูปภาษีแล้ว ประชาชนมีหน้าที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง คือ การตรวจสอบ การทำงานของรัฐบาล ซึ่งมีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติว่า ภาษีที่เสียไปนั้นคุ้มค่าหรือไม่ มีความโปร่งใสปราศจากการคอร์รัปชั่นหรือไม่ เมื่อตรวจสอบและทราบผลแล้ว ประชาชนมีอำนาจที่จะตัดสินที่จะเลือกหรือไม่เลือกนักการเมือง เพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐบาลที่ประชาชนต้องการเข้ามาบริหารประเทศ

สรุปประเด็นการอภิปรายและตอบข้อซักถามของผู้เข้าร่วมสัมมนาฯ ครั้งที่ 4

วันที่ 14 กรกฎาคม 2543 ณ โรงแรมโลตัส ปางสวนแก้ว จ.เชียงใหม่

1) ในการจัดเก็บภาษีน้ำมันโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติ อบจ. พ.ศ. 2540 ผู้ประกอบการมีความเห็นว่ากรณี อบจ. จัดเก็บภาษีน้ำมันจากสถานีจำหน่ายน้ำมันขนาดใหญ่ สถานีจำหน่ายน้ำมันขนาดกลาง และร้านขายปลีกน้ำมัน โดยเก็บแห่งละไม่เกินลิตรละ 5 สตางค์ รวมภาษีที่จัดเก็บลิตรละ 15 สตางค์ ขัดแย้งกับกฎหมายที่กำหนดให้ อบจ. จัดเก็บจากสถานค้าปลีกไม่เกินลิตรละ 5 สตางค์ ดังนั้น การจัดเก็บภาษีน้ำมันในลักษณะนี้จึงขัดแย้งกฎหมาย รวมทั้งกฎหมายนี้มีปัญหาเรื่องความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีเนื่องจากเก็บจากสถานค้าปลีกเท่านั้น ผู้ประกอบการขนาดใหญ่ เช่น โรงงานน้ำตาล โรงงานอุตสาหกรรม ผู้ประกอบการขนส่ง ซึ่งซื้อน้ำมันจากผู้ค้าน้ำมันโดยตรงจึงไม่เสียภาษี

2) กรณีพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซับซ้อนกัน เช่น อบจ. กับเทศบาล และ อบต. ภาคเอกชนในฐานะที่เป็นผู้ได้รับบริการสาธารณะมีความเห็นว่า สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรมีสมาชิกที่ประกอบไปด้วยผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลตามสัดส่วนเข้าไปเป็นสมาชิกสภา อบจ. ซึ่งจะช่วยทั้งการประสานงานและลดข้อขัดแย้งระหว่างท้องถิ่นต่อท้องถิ่น

3) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นว่า การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้ท้องถิ่นควรจัดสรรโดยใช้เกณฑ์ประชากรเป็นหลัก และการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีถ่ายโอนภารกิจให้ อบต. ซึ่งมีข้อจำกัดบางประการ ควรเตรียมความพร้อมให้ อบต. ด้วย สำหรับกรณีการจัดเก็บภาษีน้ำมันของ อบจ. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเห็นว่า ควรจัดเก็บภาษีในอัตราเดียวกันทุกจังหวัด และกรณีมี อบจ. บางแห่งจัดเก็บภาษีจากสถานีขายส่งน้ำมัน สถานีขายน้ำมันขนาดกลาง และสถานค้าปลีก ซึ่งมีประเด็นเรื่องการจัดเก็บภาษีซ้ำซ้อน เป็นเรื่องเฉพาะของแต่ละ อบจ. เนื่องจาก อบจ. บางแห่งจัดเก็บเพียงครั้งเดียว โดยเมื่อแสดงหลักฐานการจ่ายภาษีน้ำมันให้ อบจ. แล้วไม่ต้องเสียเพิ่มอีก

4) กรณีการจัดสรรสัดส่วนภาษี ผู้แทนจากภาครัฐชี้แจงว่า ในทางปฏิบัติมีข้อพิจารณาหลายประการทั้งในเรื่องจำนวนที่เพิ่มขึ้นขององค์กรท้องถิ่น เช่น เทศบาล การใช้หลักเกณฑ์ทั้งพื้นที่และจำนวนประชากรจัดสรรสัดส่วนภาษี เนื่องจากหากใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งเพียงประการเดียวจะมีประเด็นปัญหาความไม่สมเหตุสมผลของรายได้แต่ละท้องถิ่น ซึ่งคณะอนุกรรมการที่ดูแลด้านนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาในรายละเอียด

5) ภาคเอกชนมีความเห็นว่า เพื่อให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายภาครัฐและเอกชนต้องปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงาน และการประสานงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งควรมีการเตรียมความพร้อมและความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะ อบต. ซึ่งค่อนข้างจะมีข้อจำกัดมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น

6) กรณีการจัดเก็บภาษีน้ำมันของ อบจ. ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ ที่ให้จัดเก็บจากการค้าภายในจังหวัดไม่เกินลิตรละ 10 สตางค์ อบจ. ควรมีความละเอียดรอบคอบตระหนักถึงประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วจากการออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีน้ำมันตามพระราชบัญญัติ อบจ. 2540 และควรให้การจัดเก็บภาษีนั้นมีความเป็นธรรมและเสมอภาคกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องด้วย

7) ผู้เข้าร่วมการสัมมนามีความเห็นร่วมกันว่า ควรมีคณะกรรมการประสานงานและแก้ไขปัญหาท้องถิ่นในระดับจังหวัด เป็นองค์กรบริหารจัดการพิจารณาประเด็นปัญหากรณี มีความขัดแย้งอันเกิดจากการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัด

8) กรณีความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับการถ่ายโอนอำนาจ ที่อาจมีจำกัดในการจัดบริการสาธารณะบางประการ เช่น อบต. ผู้แทนจากภาครัฐชี้แจงว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ มีข้อกฎหมายที่เปิดกว้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น มอบให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือมอบให้เอกชนดำเนินตามอำนาจและหน้าที่ได้ ดังนั้น ประเด็นเรื่องความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับการถ่ายโอนอำนาจ จึงเป็นประเด็นที่สามารถแก้ไขและดำเนินการได้ตามกฎหมาย

9) กรณีผลกระทบของการกระจายอำนาจที่จะส่งผลต่อภารกิจของราชการ ส่วนกลางและภูมิภาค รวมทั้งการปฏิบัติงานของข้าราชการ ผู้แทนภาครัฐชี้แจงว่าในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากจะมีการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณแล้วยังมีการถ่ายโอนบุคลากรด้วย ดังนั้น หากข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับภารกิจ ท้องถิ่น หากมีความสมัครใจที่จะไปปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมสามารถโอนไปอยู่ท้องถิ่นได้ นอกจากนั้นภายใต้การปฏิรูประบบราชการ ซึ่งจะต้องมีการทบทวนภารกิจและ บทบาทของภาคราชการ ดังนั้น ระบบราชการในอนาคตย่อมจำเป็นที่จะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกระจายอำนาจได้ให้หลักไว้ว่า การกระจายอำนาจนั้นจะต้องคำนึงถึงหลักการความรอบคอบและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการปกครองท้องถิ่นในด้านความต่อเนื่องและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการปฏิบัติราชการและข้าราชการ ผู้ปฏิบัติงาน

10) ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการมีส่วนร่วมและความร่วมมือจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นประเด็นสำคัญที่สุดต่อความสัมฤทธิ์ผลของการกระจายอำนาจ ทั้งในเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน การใช้จ่ายงบประมาณและการตรวจสอบ ดังนั้นการเปิดโอกาสให้องค์กรประชาชน องค์กรภาคเอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จึงส่งผลสำคัญต่อความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ และการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ฝ่ายเลขานุการโครงการฯ ได้ สรุปผลการสัมมนาชี้แจงนโยบายและขั้นตอน การกระจายอำนาจกับบทบาทภาคเอกชนและองค์กรท้องถิ่น ซึ่งได้จัดขึ้นในระหว่างเดือนมีนาคม ถึง กรกฎาคม 2543 ใน 4 ภูมิภาค คือ ภาคใต้ (ภูเก็ต) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ขอนแก่น) ภาคกลาง (ชลบุรี) และภาคเหนือ (เชียงใหม่) โดยมีผู้เข้าสัมมนารวมทั้งสิ้น 1,680 คน ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ผู้แทนส่วนราชการในท้องถิ่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล องค์กรธุรกิจ ภาคเอกชน อันประกอบด้วย หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด ชมรมธนาคารท้องถิ่น สมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวส่วนภูมิภาค สมาคมผู้ค้าปลีก ผู้ประกอบกิจการโรงแรม และสมาคมผู้ค้าน้ำมัน และได้นำเสนอให้คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) รับทราบ เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2543 ดังนี้

1) ผู้เข้าร่วมการสัมมนาทั้ง 4 ภูมิภาค เห็นด้วยกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การดำเนินการใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในเรื่อง การจัดเก็บภาษีและการจัดบริการสาธารณะต้องคำนึงถึงการก่อให้เกิดประโยชน์และการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยจะต้องให้ประชาชนและผู้ประกอบการได้รับทราบเหตุผลที่ชัดเจนของการจัดเก็บภาษีที่เพิ่มขึ้น และท้องถิ่นจะต้องแสวงหาอัตราภาษีที่เหมาะสมและการนำภาษีไปจัดบริการสาธารณะแก่ผู้เสียภาษีด้วยความเป็นธรรมด้วย

2) การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นโดยเฉพาะการให้ อบจ. มีอำนาจตัดสินใจจัดเก็บภาษีน้ำมัน ยาสูบ และค่าธรรมเนียมผู้เข้าพักโรงแรมเพิ่มเติมนั้น เป็นไปตามหลักการของการกระจายอำนาจที่ต้องการให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ มีอำนาจตัดสินใจจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมตามที่กฎหมายกำหนด และต้องการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้เสียภาษีให้เข้าไปตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น ซึ่งจะสร้างความเข้มแข็งให้แก่การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในที่สุด อย่างไรก็ตาม การให้อำนาจท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมนี้จะมีผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจและการส่งเสริมการลงทุนในท้องถิ่น เนื่องจากต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการ สูงขึ้น และมีผลกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนเนื่องจากการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนเสียภาษีเพิ่ม และเพื่อลดผลกระทบดังกล่าว ควรให้ราชการส่วนกลางและภูมิภาคเป็นผู้จัดเก็บภาษีจากต้นทางหรือขยายฐานภาษีแล้วจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) การจัดบริการสาธารณะบางประเภท เช่น การจัดการศึกษา การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แต่ละแห่งเป็นผู้ลงทุนดำเนินการเองอาจจะไม่มีขีดความสามารถเพียงพอในการจัดบริการได้อย่างมี ประสิทธิภาพ มีคุณภาพ และคุ้มค่ากับการลงทุน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งสร้างความเข้าใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) ปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขความสำเร็จของการดำเนินการตามนโยบายกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น คือ การสร้างความเข้าใจและแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติร่วมกันในระดับพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ปัญหาแนวเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งซับซ้อนกัน การจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ขยะมูลฝอยและน้ำเสีย การแก้ไขปัญหาซึ่งเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายองค์กร ต้องใช้วิธีการแก้ปัญหาด้วยข้อมูล ข้อเท็จจริง และวิธีการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในระดับพื้นที่ โดยองค์กรที่ประกอบด้วยการมีส่วนร่วมและได้รับการยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ ฝ่ายเลขานุการมีความเห็นและข้อเสนอแนะ มีดังนี้

1) เห็นควรให้คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจรับทราบรายงานสรุปผลการสัมมนาชี้แจงนโยบายและขั้นตอนการกระจายอำนาจกับบทบาทของภาคเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำรายงานดังกล่าวไปพิจารณาในการดำเนินการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสมต่อไป

2) การดำเนินงานกระจายอำนาจยังมีปัญหาทางปฏิบัติในระดับพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประการ ดังนั้น จึงเห็นควรมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยรับไปพิจารณาให้มีคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด โดยให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เพื่อเป็นองค์กรในการประสานการสร้างความเข้าใจร่วมกัน และแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งในทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) การถ่ายโอนภารกิจการกระจายอำนาจการคลังท้องถิ่น และงบประมาณจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างขีดความสามารถของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถรองรับภารกิจดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ จึงเห็นควรมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับสำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทยรับไปจัดทำโครงการเสริมสร้างสมรรถนะและขีดความสามารถของผู้บริหาร ตลอดจนบุคลากรขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นและการประสานการวางแผนจัดบริการสาธารณะ การวิเคราะห์แผนงาน

โครงการและงบประมาณ การบริหารการเงินการคลัง ท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างความเข้าใจในเรื่องบทบาทขององค์กรธุรกิจภาคเอกชนและชุมชนใน ท้องถิ่นในกระบวนการกระจายอำนาจ

19. การสัมมนาเรื่อง Transparent and Uncorrupt Society (สังคมโปร่งใส ไร้ทุจริต)

การประชุมทางวิชาการประจำปีของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ในหัวข้อ "สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต" เป็นการจัดร่วมกันของ TDRI สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) วันที่ 18-19 พฤศจิกายน 2543 ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์จอมเทียน จ.ชลบุรี สรุปผลการสัมมนาในกลุ่มย่อยต่างๆ และรับฟังข้อเสนอจากที่ประชุม ดังนี้

นายประสิทธิ์ ดำรงชัย กรรมการ ปปช. : ประเด็นบทบาทของ ปปช. ในฐานะกลไกเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชั่นตามรัฐธรรมนูญ โดยสรุปว่าขณะนี้ ปปช. มีปัญหาขาดแคลนบุคลากรอย่างรุนแรงเนื่องจากกฎหมายต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้ ปปช. ต้องตรวจสอบการทุจริตของทั้งเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น คือ พ.ร.บ.ว่าด้วยการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ. การจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

ข้อเสนอ

1) ให้พิจารณาแก้ไขข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจไต่สวนและอายุความผู้ถูกกล่าวหา

2) ปปช. ต้องกำหนดยุทธศาสตร์ ทิศทางภารกิจที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

3) สร้างเครือข่ายร่วมกับองค์กรของรัฐ ภาคเอกชน และร่วมมือกับท้องถิ่นในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

4) ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ปปช. ในกระบวนการไต่สวน เช่น การสืบสวนในทางลับ

5) กำหนดให้นักการเมืองต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินต่อสาธารณะตั้งแต่เริ่มสมัครรับเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น

6) ให้มีการระดมการมีส่วนร่วมของประชาคมเพื่อกระจายอำนาจและบทบาทมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้ ปปช. เป็นหน่วยงานอิสระของประชาชนด้วย แทนที่จะเป็นหน่วยงานอิสระของภาครัฐเพียงอย่างเดียว

คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ เลขาธิการ ก.พ. ประเด็นความโปร่งใสและการป้องปรามการทุจริตคอร์รัปชั่นในภาคราชการ โดยสรุปว่า ความโปร่งใสจะเกิดได้ต่อเมื่อมีการกำหนดยุทธศาสตร์การทำงานเป็นองค์รวม โดยมีทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งฝ่ายรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ เช่น ปปช. ก.พ. และ กกต. โดยนายกรัฐมนตรีทุกคนต้องเสนอเรื่องนี้เป็นนโยบายต่อ รัฐสภา ฝ่ายรับประโยชน์ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ได้แก่ ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรวิชาชีพ และสื่อมวลชนที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ ขุดคุ้ย และตีแผ่ข้อเท็จจริงต่อประชาชน สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดแผนปฏิบัติการสร้างราชการใสสะอาด ซึ่งจะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในวันที่ 15 ธันวาคม จากนั้นจะทำคู่มือแจกจ่ายและภายในวันที่ 15 มกราคม 2544 จะประชุมชี้แจงส่วน ราชการทุกแห่งก่อนที่จะทำการอบรมส่วนราชการที่เข้าร่วมโครงการนำร่องจัดทำแผนกลยุทธ์ หน่วยงานใสสะอาด เพื่อประกาศต่อสาธารณะภายในปี 2544 พร้อมทั้งเสนอให้คณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นวาระของประชาชนต่อไป

ข้อเสนอแนะในการที่จะลดโอกาสการเกิดคอร์รัปชั่น

1) ต้องปรับปรุงกฎหมายเพื่อลดการใช้ดุลพินิจของบุคคลและให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้จริง

2) ลดโอกาสการโยกงบประมาณภายหลัง พ.ร.บ.งบประมาณผ่านสภา ซึ่งจากการวิจัยพบว่าการทุจริตมักเกิดในโครงการใหม่ๆ ที่แทรกเข้าไป

3) การสร้างระบบที่จะทำให้ผู้บริหารระดับสูงไม่เกรงกลัวอำนาจนักการเมือง

4) ให้เพิ่มบทลงโทษผู้ทำผิดมากขึ้น

นายไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม ประธานกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน : ประเด็นความโปร่งใสและการป้องปรามการทุจริตในระดับท้องถิ่นและชุมชน โดยเห็นว่าขณะนี้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีจำนวนมากและหลายแห่งพยายามที่จะนำหลักธรรมาภิบาล ไปบริหารจัดการอย่างได้ผล เช่น อบต. บางพลัด จังหวัดฉะเชิงเทรา บางแห่งพัฒนาไปถึงถึงขั้นที่ ให้ประชาชนเป็นผู้ดำเนินการ และ อบต. เป็นผู้ประสานงานและติดตามผล อย่างไรก็ตาม หลักการที่สำคัญ คือ ต้องให้ประชาชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาตำบล ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และการเปิดเผยข่าวสารการดำเนินงานอย่างทั่วถึง ขณะเดียวกัน หน่วยงานกลางหรือระดับจังหวัด ควรกำหนดตัวชี้วัดความโปร่งใสในการทำงานเพื่อกระตุ้นให้แต่ละแห่งมีการพัฒนา รวมทั้งมีการประกาศยกย่องเพื่อเป็นกำลังใจ ซึ่งขณะนี้ มูลนิธิ ป๋วย อึ้งภากรณ์กำลังดำเนินการอยู่

ข้อเสนอ

1) ประธาน อบต. และปลัด อบต. ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินเพื่อเป็นการปรามทาง จิตวิทยา

2) ตั้งองค์กรอิสระมาตรวจสอบการทำงานของ อบต.

3) รัฐจัดสรรงบประมาณให้องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ให้เข้ามาเสริมสร้างความเข็มแข็งให้ชุมชนและมาเป็นกลไกเฝ้าระวังในระดับตำบล

4) กิจกรรมที่ควรดำเนินการหลังจากการสัมมนาในครั้งนี้ คือ การจัดสัมมนาสมาชิก อบต. ทั่วประเทศเพื่อรณรงค์ให้ความรู้เรื่องการสร้างความโปร่งใสต้านภัยทุจริตในระดับตำบล ร่วมสร้างเป็นกระบวนการ เช่น ตั้งเป็น อบต.โปร่งใส ขึ้นมาเป็นแกน

นางสาวรสนา โตสิตระกูล เลขาธิการมูลนิธิสุขภาพไทย : ประเด็นการเสริมสร้างสังคมโปร่งใสไร้ทุจริต เห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญจะสร้างกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจเพื่อนำสังคมไปสู่ความโปร่งใส แต่ในทางปฏิบัติ ยังมีปัญหาต่างๆ อีกมาก เช่น ปัญหาความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับส่วนรวม เช่น การใช้อำนาจบารมีของผู้มีอำนาจรัฐเพื่อเพื่อ เอื้อประโยชน์ให้เอกชน ยังไม่มีกฎหมายชัดเจนมาควบคุม คณะกรรมการในองค์กรอิสระยังไม่เปิดโอกาสให้ตัวแทนขององค์กรประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม การตีความรัฐธรรมนูญยังเป็นประโยชน์ ต่อการต้านคอร์รัปชั่น ข้าราชการหวาดระแวงการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนว่ารับใช้พรรคการเมืองและต่างชาติ ปัญหาสำคัญ คือ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร ฯ ซึ่งช่วยส่งเสริมความโปร่งใส ยังมีลักษณะปกปิดเป็นส่วนใหญ่

ข้อเสนอ

1) ให้มีการสร้างเครือข่ายระหว่างองค์กรเอกชน ประชาชน สื่อมวลชนเพื่อติดตามข้อมูลอย่างต่อเนื่อง

2) สนับสนุนการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือบุคคลหรือองค์กรที่เคลื่อนไหวต่อต้าน การทุจริตที่ถูกฟ้องร้อง

3) เร่งปลุกสำนึกเยาวชนถึงผลเสียของการทุจริตคอรัปชั่น

4) ให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและการแทรกแซงต่างๆ

5) เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนสนับสนุนบทบาทของสื่อที่ทำงานอย่างมีคุณภาพ

6) ขยายขอบเขต กฎเกณฑ์คุ้มครองพยานให้คุ้มครองในคดีคอร์รัปชั่นด้วย

นางสาวเดือนเด่น นิยมบริรักษ์ ผู้เชี่ยวชาญฝ่ายวิจัยแผนงานเศรษฐกิจรายสาขา TDRI : ประเด็นการทุจริตคอร์รัปชั่นกับการสร้างบรรษัทภิบาลที่ดี ในปัจจุบันพบว่าแรงจูงใจในการแข่งขันของบริษัทธุรกิจ คือ แข่งขันกันหนีภาษี สรรหากรรมการที่มีเส้นสาย ไม่ใช่มืออาชีพ และแข่งกันไม่ปฏิบัติตามระเบียบของรัฐ เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านแรงงาน เป็นต้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคโดยตรง จากการวิจัย พบว่า หากมีการแก้ไขจุดนี้ จะทำให้เอกชนหรือนักลงทุนต่างประเทศ พร้อมที่จะจ่ายค่าหุ้นเพิ่มอีก 25% แต่หากไม่แก้ไข ต่างชาติจะเน้นการเข้ามาคุม กิจการเพื่อคุมการบริหารจัดการ แทนที่จะเป็นแค่ผู้ถือหุ้น

ข้อเสนอ

1) การจะสร้างบรรษัทภิบาล รัฐต้องมีธรรมาภิบาล คือ การจัดการที่โปร่งใสก่อน
2) ต้องมีการกำหนดคุณสมบัติผู้จะมาเป็นกรรมการบริษัท ซึ่งอาจต้องมีการนำระบบใบอนุญาตมาใช้
3) ต้องสร้างกฎเกณฑ์ป้องกันปัญหากรรมการหรือผู้บริหารมีผลประโยชน์
4) ต้องเน้นยกย่องบริษัทที่โปร่งใส และประกาศชื่อกรรมการ ผู้บริหารที่มีการทุจริต

สรุปข้อเสนอจากที่ประชุม

1) ควรเริ่มสร้างเครือข่ายการต้านการทุจริตจากผู้เข้าร่วมประชุมในครั้งนี้ พร้อมทั้งให้มีการกำหนดแผนปฏิบัติเป็นวาระแห่งชาติ 5-10 ปี โดยมีคณะกรรมการว่าด้วยสังคมโปร่งใส โดยให้มีผู้ที่มีภาพพจน์ชื่อสัตย์ เช่น พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ หรือนายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน มีตัวแทนองค์กรอิสระ โดยไม่มีนักการเมืองเข้าร่วม เพื่อเสนอแผนและมาตรการให้รัฐบาลดำเนินการ

2) ข้าราชการทั้งที่เกษียณไปแล้วและยังทำงานอยู่ ควรรวมตัวกันเพื่อคานอำนาจ นักการเมืองที่มีเจตนาทุจริต

3) ควรมีการจัดอันดับความโปร่งใสของหน่วยงานรัฐ รวมทั้งมหาวิทยาลัยที่ขณะนี้เริ่มมีการคอร์รัปชั่นกันมากขึ้นโดยมีดัชนีชี้วัดที่ชัดเจน

4) ควรจัดประชุมในหัวข้อนี้อีกในปีต่อไปเพื่อประเมินผลจากดัชนีดังกล่าว

5) ต้องสร้างกลไกตรวจสอบองค์กรอิสระ เช่น กกต. ปปช. ซึ่งเกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ไม่ให้อยู่ภายใต้องค์กรภาครัฐ และการแทรกแซงของรัฐบาล

(ที่มา : หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 หน้า 1 และ 2)

20. การอภิปรายแสดงวิสัยทัศน์ของพรรคการเมืองต่างๆ เรื่อง การส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับหนังสือพิมพ์มติชน และหนังสือพิมพ์สยามรัฐ จัดอภิปรายแสดงวิสัยทัศน์ของพรรคการเมืองต่างๆ เกี่ยวกับเรื่อง **"การส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น"** วันที่ 8 ธันวาคม 2543 ณ ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ห้องประชุมชั้น 4 ตึกเอนกประสงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีตัวแทนนักพูดจากพรรคต่างๆ เข้าร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

โดยผู้จัดเห็นว่าการกระจายอำนาจถือเป็นฐานรากของประชาธิปไตย และเพื่อให้ฐานของประชาธิปไตยแข็งแรง จึงต้องมีตัวเชื่อมของการกระจายอำนาจ ซึ่งคือ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่น เพราะนอกจากจะปกครองดูแลท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นตัวการสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยด้วย

นายลิขิต ธีรเวคิน รองเลขาธิการพรรคความหวังใหม่ ตัวแทนพรรคความหวังใหม่เห็นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นจะส่งผลไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยและคน แต่การจะทำได้ต้องสร้างความเป็นผู้นำให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นเสียก่อน โดยมีการกระจายงบประมาณที่ดีและการจัดการที่ดีเพราะการกระจายงบประมาณที่ดีจะทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญ ตัวแทนจากพรรคความหวังใหม่ตั้งข้อสังเกตว่า โครงการของรัฐที่ให้งบประมาณตามการกระจายการปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหมด 12 โครงการ มีถึง 8 โครงการที่ไปลงภาคใต้ ได้แก่ โครงการของจังหวัดสตูล โครงการอำเภอเบตง เทศบาลตำบลสะเดา อำเภอสุไหงโก-ลก จังหวัดสงขลา จังหวัดนราธิวาส จังหวัดตรัง จังหวัดพังงา มีโครงการเดียวที่ไปภาคอีสาน คือ โครงการจังหวัดมุกดาหาร จึงเป็นการกระจายเงินที่ไม่มีดุลยภาพ ทำให้ท้องถิ่นหนึ่งเจริญกว่าอีกท้องถิ่นหนึ่ง พรรคความหวังใหม่ต้องการให้การปกครองท้องถิ่นมีคุณภาพ เป็นโรงเรียนฝึกนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นได้ฝึกความรู้ เป็นการกระตุ้นการเมือง เพราะปัจจุบันสมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) มีคะแนนจัดตั้งเยอะมาก และขณะนี้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่อยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สิ่งที่อันตรายเวลานี้ คือ การปกครองส่วนท้องถิ่นขณะนี้มีการสมยอมกันมากขึ้น รวมทั้งเกิดภาวะราชวงศ์การเมืองขึ้น คือมีแนวโน้มให้ญาติเป็นผู้นำในชุมชนคุมท้องถิ่นมากขึ้น และตัวเองก็เป็น ส.ส. หรือรัฐมนตรี โดยใช้ฐานทางเศรษฐกิจเป็นผู้รับเหมาก่อนกลายเป็นขบวนการธุรกิจการเมือง" สำหรับนโยบายของพรรคความหวังใหม่ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น คือ พรรคจะส่งเสริมให้มีการปกครองในลักษณะเปิด เช่น มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ให้มีเมืองปลอดภาษี เช่น จังหวัดภูเก็ต หรือเกาะสมุย และให้มีการตั้งกฤษฎีกาโดยไม่ต้องผ่านทาง พ.ร.บ.อีกต่อไป เพื่อส่งเสริมการกระจายท้องถิ่นตามมาตรา 230 (2) ที่ระบุว่าการยุบรวมกระทรวง ถ้าไม่มีการกำหนดข้าราชการลูกจ้างตำแหน่งเพิ่มขึ้นภายใน 3 ปี ให้ทำเป็นกฤษฎีกาโดยอาจประกาศว่า "โดยกฤษฎีกา" แล้วผ่านมติคณะรัฐมนตรีขอตั้งกระทรวงการต่างประเทศและการค้าต่างประเทศ ตั้งกระทรวงกีฬาวัฒนธรรมและเยาวชน เป็นต้น นอกจากนี้ ให้ส่วนท้องถิ่นรวมกันในแต่ละจังหวัดดูแลการศึกษา วางแผนทางด้านเศรษฐกิจและชุมชนอย่างพอเพียง จัดให้มีวิทยาลัยท้องถิ่นทุกจังหวัด เรียนสองปีได้อนุปริญญา ทำให้คนอยู่ในท้องถิ่นไม่ต้องย้ายไปอยู่ที่อื่น

นายเอนก เหล่าธรรมทัศน์ ตัวแทนพรรคประชาธิปัตย์ ในฐานะประธานคณะกรรมการกระจายรายได้กล่าวว่า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่กำหนดให้ท้องถิ่นมีอิสระพอสมควร คืออยู่ภายใต้กรอบของรัฐเดี่ยว แต่ในส่วนที่เป็นอิสระเป็นความคิดสร้างสรรค์ รัฐบาลมีหน้าที่ต้องสนับสนุน และให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อย่างรอบด้าน จากเดิมที่ทำหน้าที่เพียงไม่กี่อย่าง และถ้าจะให้มีคุณภาพมากกว่านี้ รัฐบาลควรเป็นคนทำงานที่ไม่ค่อยสำคัญมากนัก เช่น งานสวนสาธารณะ ทำถนน เก็บกวาดขยะ ในแผนการกระจายอำนาจท้องถิ่นมีแผนผูกมัดให้รัฐต้องทำ รวมทั้งต้องแก้กฎหมายด้วย เบื้องต้นเราพบว่าต้องแก้กฎหมายถึง 200 ฉบับ ประเทศไทยมีอะไรหลายอย่างที่เป็นผลจากการรวมศูนย์ เช่น วัดที่เป็นวัดมาตรฐานมีโบสถ์รูปร่างหน้าตาเหมือนกัน อาคารมาตรฐานของโรงเรียนตามจังหวัดต่างๆ การสร้างสนามบิน และมหาวิทยาลัยที่ออกมาแบบแปลนเดียวกัน ซึ่งไม่จำเป็น หากเราสามารถกระจายรายได้ให้ชุมชนรับผิดชอบโครงการต่างๆ กันเองก็สามารถนำจุดเด่นที่ชุมชนต้องการมาพัฒนาได้" ตัวแทนจากพรรคประชาธิปัตย์กล่าวถึงนโยบายด้านนี้ของพรรคว่ามีเรื่องจะกระจายไปสู่ท้องถิ่น 6 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ทางเศรษฐกิจ ด้านคุณภาพชีวิตการศึกษา และสาธารณสุข ด้านบรรเทาสาธารณภัย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ด้านพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม การส่งเสริมการลงทุน ด้านอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านส่งเสริมศิลปะและวัฒนธรรมจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น สิ่งที่สำคัญการกระจายเงินต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นพึ่งพาดูแลสร้างรายได้ให้ตัวเอง จะทำให้ชุมชนเห็นคุณค่าและตรวจสอบกันเอง

นายสุธรรม นทีทอง รองโฆษกพรรคถิ่นไทย ว่าเป็นตัวแทนพรรคถิ่นไทย วิจารณ์นโยบายของรัฐด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาว่าไม่จริงใจ ไม่สนใจทำ รัฐบาลเป็นตัวถ่วงที่แย่ที่สุด โดยเฉพาะการไม่ยอมให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นการบริหารระบบเปิด รัฐบาลที่ผ่านมาทุกพรรคการเมืองไม่เคยสนใจทั้งๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าจะต้องมีรายละเอียดในการกระจายอำนาจอย่างไรบ้าง แม้กระทั่งการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี เทศบาลต้องรวมตัวกันทั่วประเทศเพื่อยื่นหนังสือให้สภา จึงมีการแก้ไขให้เลือกตั้งได้โดยตรง แต่ก็ไม่ร้อยเปอร์เซ็นต์ ยังมีการแก้ไขรายละเอียดให้เลือกได้เฉพาะเทศบาลเมือง เทศบาลนครเท่านั้น แต่เทศบาลตำบลยังเลือกไม่ได้

สำหรับงบประมาณ กฎหมายกำหนดว่าต้องจัดสรรโดยตรงให้ท้องถิ่น 20% แต่รัฐบาลหลีกเลี่ยงโดยจัดสรรผ่านหน่วยงานของรัฐบาลเหมือนเดิม เพียงแต่เปลี่ยนหัวข้อว่าเอาไปพัฒนาท้องถิ่นแล้วอ้างว่าจัดสรรให้ท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งไม่ใช่ จึงถึงเวลาแล้วที่จะให้ท้องถิ่นพิจารณาเองตามที่อ้างไว้ พรรคถิ่นไทยสนับสนุนให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม เช่น เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่มีความพร้อมก่อน อาทิ ภูเก็ต นนทบุรี ซึ่งความพร้อม ดูจากสภาพการเมืองการคลังของแต่ละจังหวัด รายได้ ประชากร เป็นต้น ซึ่งอาจจะเริ่มจากการทำประชาพิจารณ์ที่ให้ประชาชนแสดงว่ามีความพร้อมนโยบายพรรคถิ่นไทยยึดจะต้องปฏิบัติให้เป็นจริงขึ้นมาได้

นายทินวัฒน์ มฤคพิทักษ์ ตัวแทนพรรคไทยรักไทย อภิปรายว่า ที่ผ่านมาการพูดถึงการกระจายอำนาจเป็นการพูดแบบเป็นเกม เป็นการหาเสียง แต่ไม่ค่อยมีใครทำ และยังมีคน บางประเภทออกมาค้าน เช่น บอกว่าคนไทยยังไม่พร้อมเมื่อกระจายอำนาจออกไปแล้วเดี๋ยวจะมีนักเลงมาปกครองบ้านเมือง เป็นการดูถูกประชาชน บางคนบอกว่าขืนจัดอย่างนั้นจะทำให้บ้านเมืองไม่มีระเบียบ เราใช้กฎหมายที่เป็นลักษณะปกครองท้องถิ่นปี 2457 มาถึง 86 ปีแล้ว ก็ยังไม่มีระเบียบเกิดขึ้นในบ้านเมือง หลายครั้งเกิดช่องว่างขึ้นในการจัดการปัญหาพื้นๆ อะไรที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น และปรับปรุงบทบาทผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลกพรรคไทยรักไทยประกาศทันทีที่ได้เป็นรัฐบาล จะติดตั้งอินเตอร์เน็ตทุกสภาตำบล 7,000 กว่าตำบล

นายชูวงศ์ ฉายะบุตร ตัวแทนจากพรรคชาติไทย แสดงความเห็นว่า การเสนอกฎหมายของรัฐบาลค่อนข้างรวบรัด เร่งรีบ จึงมีสิ่งบกพร่องตามมาไม่น้อย สำหรับ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจที่ร่างออกมา มีผลให้สัดส่วนงบประมาณส่วนท้องถิ่นภายในปี 2549 ต้องเพิ่มเป็น 35% ส่งผลให้งบประมาณจาก 4 หน่วยงานที่มีการถ่ายโอนทั้งจากสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมอนามัย กรมโยธาธิการ กรมทรัพยากรธรณี เพิ่มเป็น 24 กรม ประการหนึ่งที่สำคัญ คือ กฎหมายกำหนดให้มีการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรค่าธรรมเนียมระหว่างรัฐกับท้องถิ่น ท้องถิ่นกับท้องถิ่น จากที่มีปัญหาพื้นที่เทศบาลซ้อนกับ อบต. ที่ต่างก็เก็บภาษีในเขตพื้นที่เดียวกัน ภาษีแต่ละอย่างซ้ำกันทำให้ประชาชนเดือดร้อน การกำหนดใหม่จะทำให้เกิดความชัดเจน เช่น ให้เทศบาลเมืองพัทยาร่วมกับ อบต. มีรายได้จากการเก็บภาษีทั้งสิ้น 21 ประการ ส่วน อบจ. มี รายได้ทั้งสิ้น 22 ประการ อย่างไรก็ตาม การกระจายการปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำได้ต่อเมื่อการปกครองมีอิสระ แต่ผู้แทนคณะกรรมการกระจายอำนาจส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ ควรให้เพียงกรอบกว้างๆ เพื่อให้องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นดูแลจัดการเอง แบบนี้จะช่วยรักษาความเป็น อิสรภาพ แต่ความเห็นส่วนตัว ควรมีการจัดตั้งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินท้องถิ่นขึ้น ซึ่งเวลานี้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้ทำหน้าที่นี้สำหรับนโยบายของชาติไทยจะจัดให้มีหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งหมด และปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของท้องถิ่น ปรับปรุงความสามารถของผู้นำท้องถิ่น การจัดการด้านงบประมาณให้ใช้หมดภายใน 1 ปี ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเข้าประชุมใน อบต. ได้ ไม่จำเป็นต้องออกเสียงลงคะแนนและไม่จำเป็นต้องมีมติสภาตำบล

นายณรงค์ สินสวัสดิ์ ตัวแทนพรรคชาติพัฒนา กล่าวว่า ปัญหาการเข้าไปทำงาน ในส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหาเรื่องความเกรงใจไม่กล้าแสดงความคิดเห็น ฉะนั้น คนที่จะมาเป็นผู้นำส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นต้องเป็นคนมีความสามารถ จึงควรมีการตั้งสถาบันพัฒนา ผู้นำส่วนท้องถิ่นในหลายๆ ด้าน เช่น การบริหารจัดการ เราเน้นคนรู้จักเน้นญาติ แต่อเมริกันเขาจะไม่เน้นความสัมพันธ์ส่วนตัว แต่เน้นความสามารถในการบริหารจัดการ พรรคชาติพัฒนามีนโยบายส่งเสริม เพิ่มประสิทธิภาพในการกระจายอำนาจของท้องถิ่น โดยการจัดตั้งสถาบันพัฒนาผู้นำท้องถิ่นให้มีการวิจัยและประเมินว่าแต่ละท้องถิ่นเป็นอย่างไรเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับท้องถิ่น

(ที่มา : หนังสือพิมพ์มติชนรายวันวันที่ 13 ธันวาคม 2543)

ภาคผนวก 3

การวิเคราห์ข้อมูลจากการสำรวจ

สมมติฐานการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ มีข้อสมมติฐานการวิจัยว่า การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี จะมีผลในทางบวกต่อประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะเพื่อตอบสนองตวามต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และประชาสังคม (Civil Society) จะเป็นปัจจัยสังคมวัฒนธรรมที่จะมีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการบริหารจัดการของท้องถิ่นที่ดี เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและการรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมตามหลักของการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance)

กรอบแนวความคิด

การบริหารจัดการท้องถิ่นในปัจจุบันถึงแม้จะเข้าสู่ยุคของการกระจายอำนาจตามหลักการบริหารส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว แต่การบริหารจัดการท้องถิ่นยังให้ความสำคัญกับประเด็นการกระจายอำนาจให้กับองค์การบริหารท้องถิ่น โดยไม่ได้มององค์รวมว่าท้องถิ่นประกอบด้วยสถาบันหรือองค์การต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกันมากมาย โดยเฉพาะภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาคม ในขณะที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังทำหน้าที่ในการกำกับดูแลท้องถิ่นยังไม่มีความสามารถในการตรวจสอบได้ดี ภาคธุรกิจเอกชน รวมทั้งประชาสังคมยังไม่เข้มแข็ง จึงทำให้การบริหารจัดการท้องถิ่นเกิดปัญหาขึ้น โดยเฉพาะปัญหาเรื่องประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความโปร่งใส ระบบอุปถัมภ์ คอรัปชั่น ความรับผิดชอบหรือการกำกับดูแลควบคุม ในขณะที่การบริหารจัดการท้องถิ่นตามแนวคิดการบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่มีบทเรียนจากประเทศต่างๆ รวมทั้งตามแนวคิดของนักวิชาการไทย จะเน้นสังคมที่ประกอบด้วยองค์การหลายๆ องค์การที่มีบทบาทในการให้บริการสาธารณะ ไม่มีเพียงแต่องค์การบริหารท้องถิ่นที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะแต่เพียงหน่วยเดียว แต่ยังมีภาคธุรกิจเอกชน (Business) และประชาสังคม (Civil Society) เข้าร่วมกันสร้างเครือข่าย (Network) ความสัมพันธ์ที่เหมาะสม โดยตัวแบบที่เหมาะสมของการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Local Good Governance) จึงประกอบด้วยเครือข่าย (Network) ความร่วมมือของภาครัฐ โดยเฉพาะองค์การบริหารท้องถิ่นภาคธุรกิจเอกชนและประชาสังคม ที่มีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

1. มีการจัดระบบบริหารจัดการตามหลักการบริหารจัดการที่ดี หรือ หลักธรรมาภิบาล และหลักนิติธรรม ซึ่งประกอบด้วยหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักของความมีส่วนร่วม หลักของความรับผิดชอบและหลักของความคุ้มค่า เพื่อเป็นกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน โดยแต่ละภาคส่วนควรมีคุณลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

- ภาครัฐ มีการปรับบทบาทหน้าที่ โครงสร้าง และกระบวนการทำงานของหน่วยงานและกลไกการบริหารภาครัฐให้เป็นกลไกการบริหารทรัพยากรของสังคมที่มี ความโปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสมรรถนะสูงในการนำบริการของรัฐที่มีประสิทธิภาพไปสู่ประชาขน มีค่านิยม ทัศนคติและวิธีการทำงานที่ถือเอาประโยชน์ของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายในการทำงาน และสามารถทำงานร่วมกับประชาชนได้อย่างราบรื่น

- ภาคธุรกิจเอกชน มีกติกาการทำงานที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์ และเป็นธรรมกับลูกค้า มีความรับผิดชอบต่อสังคม มีระบบการตรวจสอบที่มีคุณภาพ มีมาตรฐานการให้บริการ สามารถร่วมทำงานกับภาครัฐและประชาชนอย่างราบรื่น

- ภาคประชาชน ทั้งระดับปัจเจกชนและระดับกลุ่มประชาคม ต้องตระหนักถึงสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการของการบริหารจัดการที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล

2. ความสัมพันธ์ของเครือข่ายต่างๆในท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ (Public Services) ที่มีความหมายครอบคลุมทั้งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น องค์การที่ไม่ใช่ภาครัฐ (Non-State Actors) เช่นภาคเอกชน ภาคประชาสังคม โดยแต่ละภาคส่วนจะมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กันอย่างต่อเนื่อง มีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependence) เพราะแต่ละภาคในท้องถิ่นมีความต้องการที่จะแลกเปลี่ยนทรัพยากรและเป้าหมายกันอยู่ตลอดเวลา โดยมีรากฐานจากการเชื่อใจกัน (Trust) และการใช้กฎเกณฑ์ที่มีอยู่ร่วมกันเพื่อการต่อรองและตกลงกัน และความสัมพันธ์ดังกล่าวมีความเป็นอิสระจากรัฐในระดับหนึ่ง เนื่องจากเครือข่ายดังกล่าวไม่ใช่สิ่งที่รัฐสร้างขึ้น แต่เป็นการก่อตัวขึ้นมาเองโดยอิสระ และสัมพันธ์กันในแนวราบเหตุที่รัฐไม่มีอำนาจเหนือเครือข่าย จึงทำให้รัฐไม่สามารถชี้ทิศทางของเครือข่ายได้ทั้งหมด (imperfectly) แต่จะใช้วิธีทางอ้อมในการกระตุ้นและส่งเสริม เช่น ปรึกษาหาข้อตกลง การสนับสนุนงบประมาณให้ทำหน้าที่เสริม เป็นต้น

3. องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ศักยภาพและขีดความสามารถ บุคลากร มาตรฐานทางจริยธรรมและศีลธรรม ที่สอดคล้องและเหมาะสมกับการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นตามหลักการบริการจัดการที่ดี ได้แก่ หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักของความมีส่วนร่วม หลักของความรับผิดชอบและหลักของความคุ้มค่า การกระจายอำนาจและการพัฒนาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่ระบบการบริหารจัดการที่ดี จึงควรมีลักษณะดังต่อไปนี้

3.1 มีการจัดแบ่งภารกิจที่ชัดเจนระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยทั้งสามส่วนจะต้องมีความสัมพันธ์ที่เหมาะสม สนับสนุนซึ่งกันและกัน

3.2 ท้องถิ่นควรมีฐานภาษีที่พอเพียง หรือมีเงินโอนที่พอเพียง หรือสามารถใช้ประโยชน์จากระบบภาษีที่มีอยู่เพื่อเป็นการรับประกันขีดความสามารถด้านการเงินของท้องถิ่น และขณะเดียวกัน ระบบเงินโอนหรือเงินอุดหนุนควรช่วยแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นหรือระหว่างภาคต่างๆ

3.3 ระบบการเงิน การบริหารของท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ (Autonomous) โดยมีการกำหนดแหล่งรายได้ หรือเงินโอน/เงินอุดหนุนที่แน่นอนและคาดการณ์ได้ ท้องถิ่นมีอำนาจเต็มในการใช้รายได้ของท้องถิ่น และท้องถิ่นมีการบริหารงานที่ยืดหยุ่น

3.4 ท้องถิ่นมีระบบการรับประกันความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) ในรูปของการกำหนดความโปร่งใสและมาตรฐานด้านศีลธรรม รวมทั้งความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และผู้ใช้บริการ

3.5 ท้องถิ่นควรมีการกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาและบริการที่มีผลต่อคนจนและผู้ด้อยโอกาส

3.6 ท้องถิ่นมีการพัฒนาขีดความสามารถในเชิงสถาบัน โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงาน การพัฒนาทักษะและความชำนาญการ การสร้างแรงจูงใจแก่บุคลากร การต่อต้านการคอรัปชั่น และการใช้เทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ กรณีประเทศฟิลลิปปินส์ พบว่า การกระจายอำนาจไม่ได้เป็นการประกันว่าจะนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดีเสมอไป เพราะนอกจากอำนาจการบริหารภารกิจ บุคคล และทรัพยากรที่ถ่ายโอนให้ท้องถิ่นแล้ว สิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งคือ ความสามารถ ความซื่อสัตย์สุจริต และความมีวิสัยทัศน์ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นด้วย

3.7 ท้องถิ่นสามารถผสมผสานการมีส่วนร่วมของผู้ใช้บริการในกระบวนการวางแผน กลไกการกำหนดราคาและการจัดบริการ

3.8 ท้องถิ่นมีการกำหนดมาตรฐานการบริการที่มีประสิทธิภาพและยุติธรรม เช่น กรณีของประเทศญี่ปุ่น มีความชัดเจนในหลักการให้บริการว่า คุณภาพและระดับการให้บริการของท้องถิ่นทุกแห่งต้องเหมือนกันทั่งทั้งประเทศ

3.9 ท้องถิ่นสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันในการจัดบริการโดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการประมูล การบริหารสัญญาอย่างมีประสิทธิภาพ

3.10 ท้องถิ่นมีการพัฒนากระบวนการจัดทำงบประมาณ ระบบบัญชี การตรวจสอบ การประเมินก่อนดำเนินโครงการ การติดตามและประเมินผล การเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ และเครื่องมือในกระบวนการสรรหาและพัฒนาบุคลากร

3.11 ท้องถิ่นมีกลไกและระบบการตรวจสอบโดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน สื่อมวลชน ประชาชน เครือข่ายประชาชนในท้องที่ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุล (Check & Balance)

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ในการประมวลและวิเคราะห์ข้อมูล จากแบบสอบถามปลายปิดและปลายเปิดเพื่อรวบรวมข้อมูลทั้งเชิงปริมาณ (Quantitative) โดยใช้โปรแกรม SPSS ในการประมวลผลข้อมูลซึ่งมีผลการวิเคราะห์ข้อมูลอยู่ในเอกสารแนบท้าย

1.ความเชื่อถือได้ของแบบสอบถาม

ความเชื่อถือได้ (Reliability) ของแบบสอบถามชุดนี้วัดได้จากสถิติของครอนบาค อัลฟา (Cronbach Alpha) ซึ่งมีค่าเท่ากับ 0.7720 หรือ 77.20 % จะเห็นได้ว่าแบบสอบถามนี้มีความเชื่อถือได้ค่อนข้างสูง

2.การวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไป

จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามทั้งสิ้นเท่ากับ 136 คนจาก 200 คน. คิดเป็นร้อยละ 68 ซึ่งเป็นตัวแทนในการวิเคราะห์ครั้งนี้

เพศ

ผู้ตอบแบบสอบถามประกอบด้วยเพศชาย จำนวน 122 คน คิดเป็นร้อยละ 89.7 เพศหญิง จำนวน 12 คน คิดเป็นร้อยละ 8.8 จะสังเกตได้ว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศชาย

การศึกษา

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีวุฒิการศึกษาในระดับปริญญาโท จำนวน 80 คน คิดเป็นร้อยละ 58.8 ของผู้ตอบแบบสอบทั้งหมด

อาชีพ

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเป็นข้าราชการ จำนวน 115 คน คิดเป็นร้อยละ 84.6 ของผู้ตอบแบบสอบทั้งหมด หากพิจารณาให้ลึกซึ้งจะพบว่า ผู้ตอบส่วนใหญ่เป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ที่ใกล้ชิดกับประเด็นการกระจายอำนาจ

รายได้

ผู้ตอบแบบสอบถามมีรายได้กระจายตัวไปในกลุ่มต่างๆ กลุ่มที่มีรายได้มากกว่า 45,000 บาทต่อเดือนเป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุด จำนวน 40 คน คิดเป็นร้อยละ 29.4 รองลงมาเป็นกลุ่มที่มีรายได้อยู่ระหว่าง 10,001-15,000 และ 30,001-35,000 บาทต่อเดือน กลุ่มละจำนวน 17 คน คิดเป็นร้อยละ 12.5 กลุ่มที่มีรายได้อยู่ระหว่าง 5,000-10,000 บาทต่อเดือน เป็นกลุ่มที่มีจำนวนคนเพียง 7 คน คิดเป็นร้อยละ 5.1

การวิเคราะห์ความคิดเห็น

จากการสอบถามประเด็นต่างๆ โดยอาศัยช่วงคะแนนแบบไลเคิรท (Likirt's Scale) ตั้งแต่ 1 ถึง 4 (1=ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง; 2=ไม่เห็นด้วย; 3=เห็นด้วย; 4=เห็นด้วยอย่างยิ่ง) คำนวณได้คะแนนเฉลี่ยในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

ชื่อตัวแปร	รายการ/ประเด็น	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
V01	การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ควรพัฒนาระบบภูมิภาคและระบบท้องถิ่นควบคู่กันไป โดยมีส่วนภูมิภาคเป็นศูนย์กลางในการประสานงาน	2.66	.85
V02	ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีบทบาทในการพิจารณาใช้งบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้างและตรวจรับขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย	1.75	.98
V03	การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีจะต้องให้ทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค/ส่วนท้องถิ่น ธุรกิจเอกชน และองค์การประชาชนร่วมกันจัดการการให้บริการสาธารณะ	3.41	.82
V04	องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขีดความสามารถในการจัดบริการมากขึ้นถ้ามีรายได้เพิ่มขึ้น	2.31	1.07
V05	การปกครองส่วนท้องถิ่นจะตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และตรงกับความต้องการมากขึ้น จะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงมากขึ้น	1.70	.98
V06	ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถทุจริตได้ หากประชาชนเข้ามาตรวจสอบองค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง	2.28	.87
V07	หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะมีบทบาทในการสนับสนุนงบประมาณ วิชาการเทคนิค และกำกับดูแล ส่วนการดำเนินการให้บริการสาธารณะจะต้องเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น	3.19	1.00
V08	การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาการใช้งบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรง จะตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี	2.90	.95
V09	ควรยกเลิกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจาก	3.31	.80

ชื่อตัวแปร	รายการ/ประเด็น	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
	มีพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ		
V10	การจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารโดยตรงจากประชาชน ทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพในการบริหารงานมากขึ้น	3.08	.88
V11	การทุจริตและการบริหารงานไม่โปร่งใสขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แก้ไขได้โดยการให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น ป.ป.ช. สตง. และกระทรวงมหาดไทย กำกับดูแลอย่างจริงจัง	3.31	.85
V12	กระทรวงมหาดไทยจะต้องเป็นกระทรวงหลักในการส่งเสริมประชาชนหรือกลุ่มประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	2.65	.91
V13	การปฏิรูประบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมุ่งเน้นการกระจายอำนาจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ได้ส่งเสริมบทบาทของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง	3.01	.79
V14	การกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังไม่จริงจังและเข้มข้นพอ กระทรวงมหาดไทยจะต้องทำให้จริงจังมากกว่านี้	3.06	.85
V15	องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดงบประมาณส่วนหนึ่งเป็นการเฉพาะที่จะให้กลุ่มของประชาชนขอรับการสนับสนุนไปดำเนินงานการให้บริการสาธารณะในพื้นที่	3.19	.79
V16	การบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบันยังเน้นการรวมศูนย์ (centralization) มากกว่าการกระจายอำนาจ (decentralization)	2.38	.80
V17	ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) จะใช้ได้เหมาะสมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าประชาธิปไตยแบบทางตรง (Direct Democracy)	2.77	.82
V18	องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรรับผิดชอบระบบการศึกษาหรือการสาธารณสุขในท้องถิ่นทั้งหมด	3.01	.98
V19	ประชาชนมีความรู้เพียงพอที่จะบริหารหรือตรวจสอบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	3.12	.80
V20	ควรพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อม เช่น เชียงใหม่ นนทบุรี เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง	2.48	.94
V21	รูปแบบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีความเหมาะสม	3.23	.69
V22	ข้าราชการและพนักงานของส่วนท้องถิ่น ควรสังกัด สำนักงาน ก.พ. เพื่อให้มีศักดิ์ศรีและสถานภาพเท่าเทียมกับข้าราชการพลเรือน	2.00	.91
V23	กระทรวงมหาดไทยควบคุมกำกับดูแลและก้าวก่ายการทำงานของท้องถิ่นมากเกินไป	1.92	.95
V24	ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ควรมาจากการเลือกตั้ง	2.83	.90
V25	ควรปฏิรูประบบราชการ โดยให้มีเฉพาะราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น และแปรสภาพราชการส่วนภูมิภาคเป็นราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหมด	3.01	.92

ประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดสามอันดับแรกดังนี้

ชื่อตัวแปร	รายการ/ประเด็น	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
V03	การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีจะต้องให้ทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค/ส่วนท้องถิ่น ธุรกิจเอกชน และองค์การประชาชนร่วมกันจัดการการให้บริการสาธารณะ	3.41	.82
V11	การทุจริตและการบริหารงานไม่โปร่งใสขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แก้ไขได้โดยการให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น ป.ป.ช. สตง. และกระทรวงมหาดไทยกำกับดูแลอย่างจริงจัง	3.31	.85
V09	ควรยกเลิกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากมีพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ	3.31	.80

จะสังเกตได้ว่า ผู้ตอบให้ความสำคัญกับความมือของหน่วยงานทางราชการหลายหน่วย

ส่วนประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุดสามอันดับแรกดังนี้

ชื่อตัวแปร	รายการ/ประเด็น	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
V05	การปกครองส่วนท้องถิ่นจะตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และตรงกับความต้องการมากขึ้น จะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงมากขึ้น	1.70	.98
V02	ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีบทบาทในการพิจารณาใช้งบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง และตรวจรับขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย	1.75	.98
V23	กระทรวงมหาดไทยควบคุมกำกับดูแลและก้าวก่ายการทำงานของท้องถิ่นมากเกินไป	1.92	.95

จะสังเกตได้ว่า ผู้ตอบไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชน อีกทั้งยังแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลท้องถิ่น

ในการวิเคราะห์ความแตกต่างของความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ ระหว่างกลุ่มตามลักษณะต่างๆ เช่น รายได้ อาชีพ หรือ เพศ โดยอาศัย One-way ANOVA ไม่พบความแตกต่างระหว่างกลุ่มในประเด็นที่วิเคราะห์นี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามไม่มีความแตกต่างกันระหว่างกลุ่ม

สำหรับการสรุปข้อมูลความคิดเห็นโดยอาศัยการวิเคราะห์ปัจจัย พบว่า การจับกลุ่มของปัจจัยไม่ชัดเจนนัก ค่าความแปรปรวนรวมที่อธิบายได้ (Total Variance Explained) สะสม 5 ปัจจัย คิดเป็นร้อยละ 53.49 ซึ่งเป็นค่าที่ไม่มาก (สะสม 7 ปัจจัย คิดเป็นร้อยละ 63.80) ทำให้อธิบายตัวแบบได้ปานกลาง จากตาราง Rotated Component Matrix Component ข้างล่างนี้ ประเด็นที่จับกันเป็นกลุ่มก้อนได้แก่ ประเด็นที่ 2-5 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดการท้องถิ่น ใน

ปัจจัยต่อมา คือ กลุ่มประเด็นที่ 10, 14, 21 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการจัดกลุ่มความเห็นที่น่าสนใจ

Rotated Component Matrix Component

Item	1	2	3	4	5	6	7
1.Centraliz	0.152	0.075	-0.004	0.051	0.061	0.042	-0.084
2.Localiz	0.815	0.113	0.091	-0.037	-0.220	0.037	-0.145
3.Mixed	-0.684	-0.080	0.410	0.038	-0.054	-0.023	-0.015
4.Prioriz	0.708	0.135	0.111	0.086	0.094	-0.249	-0.134
5.Elec Governor	0.825	-0.054	0.044	0.043	0.112	0.126	0.017
6.Suit Local	-0.107	-0.141	-0.117	0.692	0.011	0.202	-0.065
7.Abolish	0.214	0.096	0.649	-0.279	-0.013	-0.162	0.088
8.No role	0.219	0.228	0.509	0.080	0.401	-0.032	0.111
9.Cordinati	-0.200	0.149	0.735	0.035	-0.139	0.165	-0.253
10.Roles	0.008	0.559	0.216	0.160	0.142	0.299	-0.300
11.Budget	-0.008	0.519	0.308	0.275	0.260	-0.074	-0.188
12.Representative	0.017	-0.057	-0.016	0.048	-0.050	0.820	-0.017
13.Direct execu	0.532	0.165	-0.075	0.470	0.072	-0.271	0.012
14.Direct budget	0.207	0.823	0.060	-0.040	0.197	0.049	0.002
15.More income	0.143	0.421	0.101	0.618	-0.083	0.131	-0.050
16.Audit	0.336	0.370	-0.354	-0.033	-0.158	0.185	-0.263
17.Budget for peop	0.191	0.263	-0.064	0.311	0.411	0.032	-0.051
18.Corruption	0.029	0.244	-0.021	0.386	0.156	0.591	-0.088
19.People audit	0.116	0.082	-0.054	0.009	-0.065	0.069	-0.093
20.Public Health	-0.095	0.036	-0.046	-0.084	-0.025	-0.026	0.885
21.Participation	0.107	0.723	0.030	-0.019	-0.046	-0.178	0.373
22.OCSC	0.409	-0.285	0.350	0.088	0.247	0.341	0.213
23.MOI too involv	0.663	0.162	0.079	-0.115	-0.188	0.119	0.087
24.Supervis	-0.345	-0.004	0.109	0.311	0.600	0.010	0.260
25.MOI is core	-0.002	0.246	-0.094	-0.211	0.723	0.049	-0.205

Extraction Method: Principal Component Analysis.
Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.
a. Rotation converged in 49 iterations.

ภาคผนวก 4

สรุปผลการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น

คณะผู้วิจัยได้จัดให้มีการสัมมนาทางวิชาการ เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2544 ตั้งแต่เวลา 13.30- 16.30น. เพื่อนำเสนอผลการศึกษาโครงการศึกษาเบื้องต้น เรื่อง ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น และรับฟังความคิดเห็นต่อผลการศึกษา รวมทั้งรวบรวมข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ประเด็นที่ควรศึกษาเพิ่มเติม และรวบรวมเครือข่ายที่สนใจระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น มีผู้สนใจเข้าร่วมสัมมนารวมจำนวน 80 คน ประกอบด้วย ตัวแทนภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และผู้สนใจ

ขั้นตอนการสัมมนา ประกอบด้วย

1. **การนำเสนอผลการศึกษา** โดย รศ.ดร.ดำรงค์ วัฒนา หัวหน้าคณะวิจัย และนายสุริยะ วิริยะสวัสดิ์ สรุปว่าการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยได้เกิดขึ้นจากการนำแนวคิด/หลักการจากต่างประเทศมาปฏิบัติ โดยปรับให้เข้ากับบริบทของไทย หลังจากนั้นได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอดตามอิทธิพลของกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก โดยรายงสนได้สรุปทิศทางการเปลี่ยนแปลงใน 3 ช่วง คือ ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นในบริบทของการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลาง ซึ่งเกิดขึ้นในช่วง พ.ศ.2475 – 2540 ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นในช่วงปัจจุบัน ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นช่วงของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวโน้มของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นในอนาคต ที่จะพัฒนาไปสู่ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Local Good Governance) ในรูปของเครือข่ายความสัมพันธ์ที่เหมาะสมและเอื้อประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น ระหว่างภาครัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และประชาสังคม

2. **การนำเสนอผลการสอบถาม**เกี่ยวกับแนวคิดการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น ซึ่งความเห็นส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นไปสู่ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี โดยเห็นว่าในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรที่จะยังคงราชการบริหารส่วนภูมิภาคไว้ ในขณะเดียวกัน ควรพัฒนาภาคธุรกิจเอกชน และประชาสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น

3. **การวิจารณ์ผลการศึกษาและให้ข้อเสนอแนะ** โดย รศ.ดร.ไชยวัฒน์ ค้ำชู คณะบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รศ.ดร.ธนัน อนุมานราชธน จากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และรศ.ดร. ศรุต สกุลรัตน์ จากมหาวิทยาลัยบูรพา สรุปได้ ดังนี้

รศ.ดร.ไชยวัฒน์ ค้ำชู เห็นว่าเป็นผลการศึกษาที่ดี เพราะได้รวบรวมข้อมูล ข่าวสารของการบริหารจัดการท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์มากผลงานหนึ่ง แต่ในแต่ละช่วงตอนของการนำเสนอผลการวิจัยต่างที่ผ่านมา ควรสรุปความเห็นของความเหมือนหรือแตกต่างด้วย จะทำให้การวิจัยสมบูรณ์ขึ้น ประเด็นที่ควรวิจัย คือ การศึกษาผลกระทบของการให้ข้อมูลข่าวสารของท้องถิ่นแก่สาธารณะ อิทธิพลของกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่นที่มีต่อท้องถิ่น แนวทางแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างท้องถิ่น หรือระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น

รศ.ดร.ธนัน อนุมานราชธน เห็นว่าเป็นผลงานการวิจัยที่รวบรวมข้อมูลที่ทันสมัยที่สุด ข้อเสนอประเด็นที่ควรศึกษาเพิ่มเติม คือ อิทธิพลของบริบทด้านวัฒนธรรมที่มีต่อการบริหารจัดการท้องถิ่น เนื่องจากระบบการปกครองท้องถิ่น

ที่มีอยู่เกิดจากการกำหนดโดยภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียว และประเด็นแนวทางการแก้ไขปัญหาพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีขอบเขตของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง

ดร. ศรุต สกุลรัตน์ เห็นว่า เป็นผลงานการวิจัยที่ใได้ใช้ความพยายามสูงมาก เนื่องจากปัจจุบันเรื่องนี้อยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงและแสวงหาแนวทางที่ดีที่สุดของไทย ประเด็นที่ควรศึกษาวิจัยเพิ่มเติม คือ ประเด็นขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใดจึงจะเหมาสมกับการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเด็นผลกระทบของของปัญหาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น รวมทั้งลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นที่ควรมีองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

4. **การรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้เข้าร่วมสัมมนา** สรุปได้ ดังนี้

ควรนำประเด็นในแบบสอบถามไปขยายผลสู่การศึกษาวิจัย

การจัดระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ปลอดจากการทุจริต

ความพร้อมและประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับ

การเร่งรัดให้ยกฐานะ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบลที่ยกฐานะจากสุขาภิบาล

การเปิดเวทีนำเสนอประเด็นการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่นที่สำนัก

งานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สกว.จะให้การสนับสนุนงบประมาณ

แนวทางการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การนำเสนอตัวแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีหลักการของธรรมาภิบาลที่รัฐ

บาลได้กำหนดขึ้น

- ควรนำเสนอผลการวิจัยในครั้งนี้ให้แก่คณะกรรมการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาถึงบทบาท หน้าที่ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน

การศึกษาความสอดคล้องของหลักศิลธรรม จริยธรรมของไทยกับแนวคิดการบริหารจัด

การที่ดี

- การสร้างเครือข่ายการวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่นระหว่างมหาวิทยาลัยให้มากขึ้น และนำไปสู่การศึกษาที่ครอบคลุมทั้งประเทศ ซึ่งจะทำให้ง่ายต่อการสนับสนุนงบประมาณการวิจัย

- การศึกษาโครงสร้างอำนาจหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าทับซ้อนอย่างไร และมีผลกระทบอย่างไร

การส่งเสริมประชาคมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น

แนวทางการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีประสิทธิภาพและพึ่งตนเองได้

การนำแนวทางการศึกษาการบริหารจัดการที่ดีของสหประชาชาติมาใช้ในการบริหารจัด

การท้องถิ่นของไทย

- การกำหนดขอบเขตความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางและท้องถิ่นที่ชัดเจนและกำหนดเป็นกฎหมาย

-อิทธิพลของการเมืองระดับชาติต่อการเมืองในท้องถิ่น

- การพัฒนาระบบการกำกับดูแลและตรวจสอบให้สามารถถ่วงดุลย์ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

-การศึกษาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะได้รับการยกฐานะให้สูงขึ้น เพราะที่ผ่านมา ไม่มีการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ แต่ดำเนินการตามนโยบายรัฐส่วนกลางแต่ละยุคสมัย

รายชื่อสำหรับผู้เข้าร่วมการสัมมนาการสร้างเครือข่าย

เรื่อง

ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย

วันพฤหัสบดีที่ 15 กุมภาพันธ์ 2544 เวลา 13.30 - 16.30. น.

ณ ห้องประชุม 12 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่	ชื่อ – สกุล	สถานที่ทำงาน	หมายเหตุ
1	คุณกัญญาภา เหมเวช	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
2	คุณเกสร สนิทวงศ์	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
3	คุณคงศักดิ์ พงษ์พันธ์	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
4	คุณชญานุตน์ งามสะอาด	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
5	คุณชนิตา แสงโสมวงศ์	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
6	คุณชลาทิพย์ ถิรสุนทรากุล	หนังสือพิมพ์มติชน	
7	คุณชาญวิทย์ ไกรฤกธิ์	สำนักงาน ก.พ.	
8	คุณชาลา อนุสุริยา	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
9	คุณณฐิกานต์ ฤกษะสาร	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
10	คุณณรงค์ บุญสงวนรัตน์	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
11	คุณทิพย์วิมล ณ ระนอง	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
12	คุณธนพรรษ โรบล	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
13	คุณธนา ยันตรโกวิท	ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น กรมการปกครอง	
14	คุณธิรวรรณ บุญมาพจร	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
15	คุณธุวนันท์ พานิชโยทัย	กรมส่งเสริมการเกษตร	
16	คุณนัฐพร ชิตอรุณ	นิสิต ป.โท โครงการ รป.ม.	
17	คุณนาวิน รักษาสุข	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
18	คุณนิติพันธ์ ยังรอด	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
19	คุณนิภทร การเทือง	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
20	คุณนิภาเพ็ญ เสมรสุต	นิสิต ป.โท โครงการ รป.ม.	
21	คุณบุษ เติมจรัส	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
22	คุณบูฆอรี ยีหมะ	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
23	คุณปฏิมา อาจธะขันธ์	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
24	คุณประสิทธิ์ การกลาง	สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย	
25	คุณปริยนงคราญ จงธรรมคุณ	นิสิต ป.โท โครงการ รป.ม.	
26	คุณปิยากร หวังมหาตรี	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	

ที่	ชื่อ – สกุล	สถานที่ทำงาน	หมายเหตุ
27	คุณปิยาภรณ์ วงษ์วานิช	สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย	
28	คุณผ่องพรรณ มุขธระโกษา	กรมการปกครอง	
29	คุณพชร วันรัตน์เศรษฐ	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
30	คุณพัชรวรรณ ตันตะโยธิน	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
31	คุณพิเชษฐ์ ปานทรัพย์	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
32	คุณพีรศักดิ์ ศรีศักดิ์วิชัย	กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย	
33	คุณไพฑูรย์ พัชรอาภา	กรมประชาสงเคราห์	
34	คุณไพบูลย์ พาสระคู	สำนักนโยบายและแผน สป.มท.	
35	คุณมยุรา ป้อมแนว	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
36	คุณมานะ นิมิตวานิช	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
37	คุณมิศรา สามารถ	สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย	
38	คุณรองรัตน์ จงอุตสาห์	ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น กรมการปกครอง	
39	คุณเริงชัย ศรีอำไพ	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
40	คุณวรรณ มณีไพโรจน์	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
41	คุณวรรศิริ เกตุณาทร	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
42	คุณวรางคณา ชาครพิพัฒน์	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
43	คุณวศิน โกมุท	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
44	คุณศัทธามร สุวรรณมิน	รองปลัดเทศบาลกระทุ่มแบน	
45	คุณศิริพันทุ์ ภู่สันติสัมพันธ์	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
46	คุณศิริรัตน์ เมฆเจริญ	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
47	คุณสกล เรืองไพฑูรย์	รองปลัดเทศบาลนครนนทบุรี	
48	คุณสันติ บุญประดี	สำนักงานนโยบายและสิ่งแวดล้อม	
49	คุณสันติภาพ จินดาแสง	สศศ. ก.ค.	
50	คุณสิริพร กาวโมทย์	กรมประชาสงเคราห์	
51	คุณสุคนธ์ทิพย์ ทินวัฒน์	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
52	คุณสุณี แสงจินดา	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
53	คุณสุนทิรา เภาเจริญ	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
54	คุณสุรัตน์ พวงบุรี	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
55	คุณสุริยะ วิริยะสวัสดิ์	กรมการปกครอง	
56	คุณอารดา ทรัพย์อดิศัย	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
57	คุณอินธิรา รัตนชาย	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
58	คุณเอกชัย โอเจริญ	กรมส่งเสริมการเกษตร	

ที่	ชื่อ – สกุล	สถานที่ทำงาน	หมายเหตุ
59	คุณเอกวิทย์ มณีธร	วิทยาลัยบริหารรัฐกิจ ม.บูรพา	
60	ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย	สกว.	
61	ผศ.ดร.ธนัน อนุมานราชธน	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	
62	พ.ท.พิชัย เข็มทอง	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
63	รศ.ดร.ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
64	รศ.ดร.ไชยวัฒน์ ค้ำชู	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
65	รศ.ดร.ดำรงค์ วัฒนา	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ	
66	รศ.ศรุติ สกุลรัตน์	วิทยาลัยบริหารรัฐกิจ ม.บูรพา	