

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้มีเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นปกครองตนเอง (Devolution)
3. ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น
4. ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น
5. การกระจายอำนาจ
6. การกระจายอำนาจในประเทศไทย: ความก้าวหน้าและข้อพิจารณา
7. นโยบายและเป้าหมายกระจายอำนาจตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอน

การกระจายอำนาจ

8. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น
9. การกระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ
10. การถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
11. การถ่ายโอนบุคลากรและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
12. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

มีรายละเอียดดังนี้

## การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดหลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาระบบเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขบริการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน นอกจากนั้น ในหมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 282 ถึง 290 ได้กำหนดให้รัฐต้องให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะโดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ภายใต้กรอบของกฎหมายและเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องรวมทั้งยังกำหนดอำนาจของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และกระแสนโยบายให้สภาท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น (วุฒิสาร ตันไชย, 2545:27)

วุฒิสาร ตันไชย (2545:27) ได้สรุปไว้ว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนการเป็นสภาอกระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 กำหนดกรอบแนวคิด เป้าหมายและแนวทางการกระจายอำนาจ เพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุตามเจตนารมณ์ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จมีกระบวนการที่ยืดหยุ่น และสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น (วุฒิสาร ตันไชย, 2545:28-30)

### 1. กรอบแนวคิด กรอบแนวคิดในการกระจายอำนาจมีดังนี้ คือ

1.1 ความอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และความมั่นคงของชาติเอาไว้ได้ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

1.2 ด้านการบริหารราชการการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้ส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการแทนเพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบภารกิจมหภาคและภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็นสนับสนุนด้านเทคนิควิชาการและตรวจสอบติดตามประเมินผล

1.3 ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิมมีคุณภาพมาตรฐานการบริการมีความโปร่งใสมีประสิทธิภาพและรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการมากขึ้นรวมทั้งส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ (คู่มือการดำเนินงาน, 2545: 30-31)

## 2. แนวทางการกระจายอำนาจ

แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดแนวทางการดำเนินไว้ ประกอบด้วย

2.1 การถ่ายโอนภารกิจและการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดภารกิจการถ่ายโอนพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ยังขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับการถ่ายโอนรวมทั้งการสร้างกลไกและระบบควบคุมคุณภาพมาตรฐานมารองรับตลอดจนการปรับปรุงระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ภารกิจที่ถ่ายโอนจัดเป็น 6 กลุ่มภารกิจ ประกอบด้วย

2.1.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

2.1.2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

2.1.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชนและสังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย

2.1.4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว

2.1.5 ด้านบริหารการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

2.1.6 ด้านศิลปวัฒนธรรมจารีตและภูมิปัญญาท้องถิ่น

2.2 การกระจายอำนาจการเงิน การคลังและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องมีการพิจารณาภาพรวมรายได้ของท้องถิ่น 3 องค์ประกอบคือ

2.2.1 รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บและจัดหาเองทั้งที่เป็นภาษีท้องถิ่นและรายได้อื่น

2.2.2 รายได้ที่รัฐจัดแบ่งหรือจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่ม

2.3 รายได้ประเภทเงินอุดหนุนแนวทางการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคล โดยการโอนบุคลากรต้องสอดคล้องกับภาระหน้าที่และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งยังต้องมีความราบรื่นสอดคล้องกับความจำเป็นความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความยืดหยุ่นสูงใจให้คนทำงานในท้องถิ่นมีหลักประกันความก้าวหน้ายึดหลักการตามระบบคุณธรรมและต้องมีมาตรฐานใกล้เคียงกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่รัฐอื่น ๆ

2.4 แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคประชาสังคมเพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใสตรวจสอบได้ ทั้งยังต้องปรับปรุงกลไกการตรวจสอบทางการเงินและการใช้จ่ายงบประมาณ การให้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยเสริมการทำงานตรวจสอบของภาครัฐและส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในด้านนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมจัดซื้อจัดจ้างและร่วมตรวจสอบติดตามประเมินผล

2.5 การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีภารกิจที่ต้องดำเนินการ ประกอบด้วย

2.5.1 การเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.5.2 การปรับปรุงโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ

2.5.3 การพัฒนาองค์กรในระดับจังหวัดเพื่อรองรับการถ่ายโอน

2.5.4 การปรับปรุงระบบการวางแผนระบบงบประมาณ ระบบบัญชี ระบบการบริหารงานบุคคลระบบติดตามตรวจสอบ และระบบข้อมูล

2.5.5 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.5.6 การเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่น การเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนและภาคประชาสังคมในการตรวจสอบ

2.6 การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจการแก้ไขกฎหมายมีสาระเกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

2.6.1 การปรับปรุงกฎหมายงบประมาณเพื่อรองรับการจัดสรรเงินจากภาครัฐ

2.6.2 การจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยระบบงบประมาณท้องถิ่นและระบบการตรวจสอบทางการเงินการคลังทั้งภายในและภายนอก

2.6.3 การปรับปรุงระบบการกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางและ  
ราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพเชื่อมโยงกับระบบศาลปกครอง

2.6.4 การปรับปรุงโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาค

2.6.5 การจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

2.6.6 การจัดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลเพื่อรองรับการ  
ถ่ายโอนข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

2.7 กลไกการกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจและการดำเนินงานให้ไปในไปตามแผน  
การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ โดยกลไกดังกล่าวจะมี  
หน้าที่กำกับดูแลเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจโดยมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง  
และประชาชนมีกระบวนการตัดสินใจที่รวดเร็วเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการถ่ายโอนมีการศึกษา  
พัฒนาและปรับปรุงกระบวนการ วิธีการ รูปแบบและแนวทางการถ่ายโอนภารกิจอย่างสม่ำเสมอ  
ต่อเนื่องและทันต่อเหตุการณ์

2.8 การสร้างระบบประกันคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น โดยหน่วยราชการส่วนกลางยังคงต้องกำหนดมาตรฐานทั่วไปของการจัดบริการสาธารณะ  
เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำกับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
พัฒนาคุณภาพการจัดบริการสาธารณะ โดยมีการแข่งขันระหว่างท้องถิ่นตลอดจนรัฐหรือองค์กร  
กลางเข้ามาร่วมทำการประเมินร่วมกับประชาชนและประชาสังคม (วุฒิสาร ตันไชย, 2545 : 32-35)

### 5. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ

กฤษฎณ์ จินตะเวช (2545 : 9) ได้ให้ความหมาย บริการสาธารณะ หมายถึง องค์กรที่มีขึ้น  
เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนหรือทำให้เกิดความสะดวกสบายในการอยู่ร่วมกัน  
ในชุมชน เช่น องค์กรรถไฟ องค์กรแก๊ส หรือองค์กรขนส่งสาธารณะ เป็นต้น โดยองค์กรดังกล่าว  
มุ่งเน้นถึงภาระของฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการ ในฐานะรัฐสวัสดิการและมีรูปแบบในการจัดทำ  
แตกต่างกันไปตามลักษณะของงานที่องค์กรฝ่ายปกครองนั้น ๆ รับผิดชอบโดยมีกฎหมายรองรับ  
เพื่อประโยชน์ของมหาชน

ประยูร กาญจนกุล (2535 : 108) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริการสาธารณะ หมายถึง  
กิจการที่อยู่ในความอำนาจหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์  
เพื่อสนองความต้องการของส่วนรวมของประชาชน

สรุปได้ว่า การบริการสาธารณะ หมายถึง การทำกิจกรรมเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกและเป็นไปตามความถูกต้องตามกฎหมายโดยได้รับความร่วมมือจากประชาชนด้วยดี

#### 4. เงื่อนไขของการกระจายอำนาจ

เงื่อนไขของการกระจายอำนาจที่ควรพิจารณาถึง มีดังนี้ คือ

##### 4.1 สภาวะของชุมชน

เงื่อนไขประการแรกของการกระจายอำนาจทางการเมืองสู่ชุมชนระดับล่างคือการมีอยู่ของชุมชน ซึ่งเป็นหน่วยที่จะรับการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจจะมีโอกาสประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อมีชุมชนที่เข้มแข็ง มีความต้องการปกครองตนเอง ยิ่งถ้าชุมชนมีศักยภาพทางการเงินการคลัง มีผู้นำที่เข้มแข็ง มีความสามัคคีเกื้อกูลกัน มีวัฒนธรรมที่เน้นการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เห็นประโยชน์ของชุมชนโดยส่วนรวมและมีวัฒนธรรมประชาธิปไตยด้วยแล้ว โอกาสที่จะกระจายอำนาจประสบความสำเร็จก็สูง ในทางตรงกันข้าม ถ้าในพื้นที่หนึ่งมีคนอยู่รวมกันหนาแน่นแต่ไม่มีความเป็นชุมชน คือต่างคนต่างอยู่ ไม่สนใจที่จะดำเนินกิจกรรมทางสาธารณะร่วมกัน ไม่มีผู้นำชุมชน หรือมีวัฒนธรรมแบบเผด็จการกลุ่มแบ่งพวก ฯลฯ ดังนี้แล้ว ถึงจะมีการออกกฎหมายจัดตั้งให้พื้นที่นั้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาแต่การกระจายอำนาจในสถานการณ์เช่นนี้ก็ยากที่จะประสบความสำเร็จลงได้

##### 4.2 สภาวะขององค์กร

องค์กรต่าง ๆ มีสภาวะแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่แตกต่างกัน องค์กรที่มีสภาวะแวดล้อมภายนอกเปลี่ยนแปลงรวดเร็วตลอดเวลาจำเป็นต้องปรับตัวให้ทันกับสภาวะแวดล้อมเสมอหรือในกรณีที่ต้องเน้นกลยุทธ์เพื่อการขยายตัว ต้องการส่งเสริมความคิดริเริ่ม ต้องการสร้างงานใหม่หรือต้องการทดลองงานใหม่ การกระจายอำนาจจะสมประโยชน์ตามหลักการของการปกครองท้องถิ่น ในทางตรงกันข้ามองค์กรที่มีสภาวะแวดล้อมที่เน้นวิธีการทำงานแบบเดิมๆ ต้องการรักษาสถานภาพเดิมเอาไว้ไม่ส่งเสริมการขยายตัวหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงานหรือองค์กรที่กำลังใช้กลยุทธ์เพื่อลดขนาดการดำเนินงานหรือต้องการยุบเลิกองค์กร ในกรณีนี้การรวมอำนาจการบริหารและการตัดสินใจอาจมีความเหมาะสมมากกว่าการกระจายอำนาจ

##### 4.3 สภาวะผู้บริหารของหน่วยงานระดับล่าง

เมื่อหน่วยงานระดับล่างมีอำนาจตัดสินใจผู้บริหารหน่วยงานระดับล่างจะต้องใช้ดุลพินิจหรืออำนาจนั้นเพื่อประโยชน์สูงสุดขององค์กร อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงนั้นผู้บริหารระดับล่างอาจตัดสินใจพลาดด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์หรือเพราะความดี้อยประสิทธิภาพของ

ผู้บริหารเองหรืออาจมีแรงจูงใจที่จะใช้อำนาจหรือดุลพินิจนั้นเพื่อตนเองเพื่อพวกพ้องหรือเพื่อเหตุผลอื่นใดก็ได้ ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงอาจไม่ประสบผลสำเร็จได้หากผู้บริหารระดับล่างขาดภาวะความเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพ

#### 4.4 วัฒนธรรมขององค์กร

องค์กรที่ใช้วิธีการบริหารแบบมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางมีวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตยเปิดเผยโปร่งใสยอมเกื้อกูลสนับสนุนให้การกระจายอำนาจประสบผลสำเร็จได้สูง ในทางตรงข้ามการกระจายอำนาจให้องค์กรที่มีวัฒนธรรมแบบเผด็จการบริหารงานแบบปิดตัวเองหรือผู้คนในและนอกองค์กรมีท่าทีเมินเฉยต่อกันและกัน ไม่สนใจองค์กรยอมไม่สมประโยชน์ของการกระจายอำนาจแน่นอน

#### 4.5 ศักยภาพของบุคลากรในองค์กร

องค์กรที่มีบุคลากรที่มีความพร้อมสูงมีความกระตือรือร้นและมีความรับผิดชอบ ต่อหน้าที่สูงเมื่อได้รับโอกาสในการตัดสินใจโดยอิสระจะสามารถแสดงศักยภาพของตนเองมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์พัฒนาองค์กรให้เจริญก้าวหน้าได้ ในทางตรงกันข้ามการกระจายอำนาจให้องค์กรที่มีบุคลากรด้วยประสิทธิภาพยอมไม่เอาหากหวังการพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานได้มากนัก

#### 4.6 ลักษณะกิจกรรม

ในทางเศรษฐกิจแล้วนั้นกิจกรรมแต่ละประเภทมีขนาดการดำเนินการที่ประหยัดแตกต่างกันออกไปกิจกรรมบางประเภทสามารถดำเนินการขนาดเล็กแต่ประหยัดได้ เพราะมีโครงสร้างต้นทุนคงที่ในสัดส่วนน้อยและมีต้นทุนแปรผันในสัดส่วนสูง กิจกรรมประเภทนี้สามารถกระจายอำนาจให้หน่วยงานระดับต่างดำเนินการได้ตามสภาพของหน่วยงานและชุมชน

ในทางตรงกันข้ามกิจกรรมบางประเภทที่มีโครงสร้างต้นทุนคงที่สูงแต่มีต้นทุนแปรผันค่อนข้างต่ำในกรณีนี้ควรดำเนินการในขนาดใหญ่จึงจะสามารถประหยัดต้นทุนการดำเนินการได้กิจกรรมประเภทนี้ควรดำเนินการแบบรวมศูนย์เพื่อประหยัดต้นทุนการกระจายกิจกรรมให้แต่ละหน่วยงานหรือแต่ละชุมชนดำเนินการกันเองโดยลำพังนอกจากจะไม่ช่วยประหยัดแล้วยังอาจมีความสิ้นเปลืองอย่างมากอีกด้วย (ปวีณา ฐปทอง, 2546 : 19-20)

โดยสรุปการกระจายอำนาจจะบรรลุเป้าหมายหรือไม่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการดังกล่าวแล้วข้างต้น

## การมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นปกครองตนเอง (Devolution)

ปีวิฒนา ฐปทอง (2546 : 14-16) ได้สรุปไว้ว่าการมอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเองอย่างแท้จริงเป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในทางการเมืองและการบริหารเป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นของตนเองได้ ทั้งนี้ในทางทฤษฎีอาจมีกรรมวิธีในการกระจายอำนาจได้ 2 กรณี คือ

1. การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามเขตพื้นที่ (Territory) เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล

2. การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามลักษณะเฉพาะกิจกรรม (Activity) หรือหน้าที่ (Function) เช่น การประปา การไฟฟ้า การโทรศัพท์

อย่างไรก็ตามสำหรับประเทศที่ยังไม่มีความพร้อมในการที่จะให้ท้องถิ่นได้ปกครองตนเองอย่างแท้จริงอย่าง เช่น ประเทศไทยรูปแบบการกระจายอำนาจจึงเป็นลักษณะของการแบ่งอำนาจมากกว่าแม้ว่าในปัจจุบันจะได้มอบอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบต่างๆ แล้วก็ตามแต่ลักษณะการกำหนดนโยบายและการควบคุมการปฏิบัติก็ยังตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาลเป็นสำคัญโดยลักษณะที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นไทยก็คือ การที่ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเองแต่ระบบการบริหารโดยรวมแล้วยังเป็นแนวทางของการแบ่งอำนาจอยู่

## ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การที่รัฐบาลจะลดภาระการดำเนินงานในท้องถิ่นและมุ่งหมายให้การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทในการดำเนินงานบนพื้นฐานการปกครองตนเอง รัฐบาลกลางต้องให้การยอมรับความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยได้รับเลือกตั้งให้เข้ามารับผิดชอบการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่ผู้บริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องฟังเสียงประชาชนเปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติและให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอนและการที่ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับรู้ถึงปัญหาและช่วยแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นของตน ดังนั้นการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำที่สุดเป็นสิ่งสำคัญเพื่อสร้างรากฐานให้ท้องถิ่น

2. การปกครองท้องถิ่นนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางแล้วในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกันการแก้ปัญหาหรือการตอบสนองความ



ต้องการแก่ประชาชนในท้องถิ่นในรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมีความเหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นมากที่สุด โดยเฉพาะกิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะในท้องถิ่นซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยส่วนรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยรัฐบาลกลางมีหน้าที่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็น ดังนั้นการแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลกลางมีเวลาดำเนินการในเรื่องสำคัญ ๆ หรือกิจการใหญ่ๆ ในระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวมภาระหน้าที่ต่างๆ ของรัฐบาลกลางจะน้อยลง มีความคล่องตัวในการดำเนินงานมากขึ้น

3. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น โดยท้องถิ่นไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังรัฐบาลกลางทำให้ท้องถิ่นบริหารงานเสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเองไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

4. การปกครองท้องถิ่นเป็นแหล่งสร้างและพัฒนาผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคตผู้นำการเมืองการปกครองท้องถิ่นที่เรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมืองการปกครอง และการบริหารในท้องถิ่นย่อมมีพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองการปกครองและการบริหารในระดับประเทศต่อไป

5. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง เพราะการปกครองท้องถิ่นยึดหลักการกระจายอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมการพัฒนาชนบท ที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญ คือ การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้นจะเนื่องมาจากการริเริ่มและการช่วยตนเองของประชาชนในท้องถิ่น แต่การกระจายอำนาจดังกล่าวนั้นมีข้อพึงระวัง โดยเฉพาะขอบเขตการกระจายอำนาจและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นต่อการปกครองตนเอง ดังนั้นความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอยู่ที่รัฐบาลกลางจะให้ความสำคัญต่อพื้นที่ที่มีความเจริญมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้การบรรลุผลต่อความเจริญของพื้นที่นั้น รัฐบาลกลางต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองอย่างแท้จริงแต่ทั้งนี้จะต้องพัฒนาความพร้อมของประชาชนในท้องถิ่นด้วย (วิจิตร ฐปทอง, 2546 : 14-15)

### ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ได้มีผู้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นหลายความหมาย ดังนี้

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นมีลักษณะแตกต่างกันตามความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเอง ซึ่งโดยทั่วไปมีลักษณะจำลองจากรัฐบาลกลาง ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือองค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ซึ่งมุ่งเน้นให้ประชาชนสามารถเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแทนตนเอง (ปวีณา ฐปทอง, 2546: 16)

ดังนั้นพอจะสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่ประชาชนมีสิทธิในการเลือกผู้นำเพื่อมาปกครองตนเอง โดยประชาชนได้มีส่วนร่วม เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

## การกระจายอำนาจ

### 1. แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น คือ ยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐ ในระบอบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐในส่วนกลางลงเหลือภารกิจหลักที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานของชุมชน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นการกระจายสิ่งต่อไปนี้จากส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่น

1.1 การกระจายหน้าที่ คือการมอบหมายหน้าที่ที่ดำเนินการเพื่อผลประโยชน์โดยตรงกับท้องถิ่นไปให้ท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการเอง

1.2 การกระจายอำนาจการตัดสินใจ คือการมอบอำนาจการตัดสินใจในดำเนินการตามหน้าที่ที่ท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบดำเนินการเอง ให้ท้องถิ่นมีอำนาจสมบูรณ์ตั้งแต่การกำหนดนโยบายจนถึงขั้นการปฏิบัติตามนโยบาย

1.3 การกระจายทรัพยากรการบริหาร คือ การถ่ายโอนบุคลากร งบประมาณ เทคโนโลยีที่เหมาะสมให้กับท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นจะได้มีทรัพยากรการบริหารอย่างเพียงพอและเหมาะสมต่อการดำเนินงานในกิจการของท้องถิ่น

1.4 การกระจายความรับผิดชอบต่อหน้าที่ เป็นการกระจายความรับผิดชอบต่อภารกิจหน้าที่ที่รัฐให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชนร่วมกันรับผิดชอบ แทนที่จะเป็นความรับผิดชอบต่อภารกิจหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียว

1.5 การกระจายความพร้อม เป็นการกระจายความพร้อมที่มีอยู่ในส่วนกลางให้กับท้องถิ่นเพื่อสร้างขีดความสามารถให้กับท้องถิ่นเป็นการทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 2. หลักการพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญ 4 ประการ คือ

2.1 การเป็นส่วนย่อยหนึ่งของรัฐ (Subsidiarity) เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่มีรัฐจัดตั้งขึ้นมา ดังนั้น รัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชนควรต้องทำความเข้าใจเบื้องต้นร่วมกันก่อนว่า รัฐมีความชอบธรรมในการออกกฎหมาย ระเบียบเพื่อจัดตั้ง ยุบเลิก หรือรวมกำหนดโครงสร้าง กระบวนการดำเนินงาน และควบคุม กำกับดูแล ตลอดจนปรับเปลี่ยนฐานะของการปกครองท้องถิ่นได้ตามเห็นสมควร แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นด้วย นั่นคือ การปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเป็นหน่วยการปกครองย่อยส่วนหนึ่งของรัฐ

2.2 ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local autonomy) ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในที่นี้ครอบคลุมความหมายใน 4 ประการคือ

2.2.1 ความเป็นอิสระในฐานะที่เป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐซึ่งไม่ใช่เป็นความอิสระเด็ดขาดไปจากรัฐบาลกลางแต่เป็นความอิสระที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยง ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นอย่างหนึ่งอันเดียวกันไม่ว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นจะอยู่ภายใต้ระบบรัฐเดี่ยวหรือระบบสหพันธรัฐก็ตาม

2.2.2 ความเป็นอิสระของหน่วยงานบริหารของท้องถิ่นในการตัดสินใจดำเนินการ ในการจัดหาเงินที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางโดยที่มีการแทรกแซงจากส่วนกลางน้อยที่สุด

2.2.3 ความเป็นอิสระของประชาชนในท้องถิ่น ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อมเพื่อให้มีการบริหารงานที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของท้องถิ่นนั้น

2.2.4 ความเป็นอิสระของท้องถิ่น ที่ควบคู่ไปกับการรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายทั้งตามกฎหมายและตามความคาดหวังของประชาชนและเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงานคือความเป็นอิสระที่มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่นั่นเอง

### 3. การมีส่วนร่วมของประชาชน (People's participation)

การปกครองของประชาชนเป็นการแสดงออกซึ่งการยอมรับหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนและแสดงออกโดยการเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านสถาบันและกระบวนการทางการเมือง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

การปกครองโดยประชาชนเป็นสิ่งสำคัญและถือเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแต่การปกครองโดยประชาชนมักเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากในสังคมที่ระบบราชการมีหรือเคยชินต่อการใช้อำนาจปกครอง การแบ่งปันอำนาจกับส่วนอื่นของสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน ภาคประชาชนในสังคมดังกล่าวจะมีขอบเขตจำกัดมากโดยที่อำนาจยังรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางอย่างเหนียวแน่น การปกครองโดยประชาชนในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นจึงมักเป็นไปได้เพียงรูปแบบแต่เนื้อหาสาระของการปกครองตนเอง กลับมีเพียงส่วนเล็กน้อยและในท้ายที่สุด การปกครองเพื่อประชาชน เป็นเป้าหมายสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นเพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่แทนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำการต่างๆ เพื่อส่วนรวมโดยแท้ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน

### 4. ความใกล้ชิดกับท้องถิ่น (Proximity)

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระบบการเมืองการปกครองระดับฐานรากที่มีความใกล้ชิดกับชุมชนท้องถิ่นมากที่สุดทำให้รู้และเข้าใจถึงสภาพแวดล้อม สภาพปัญหาและสาเหตุที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นๆ ได้เป็นอย่างดีและสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดและรวดเร็ว กล่าวอีกนัยหนึ่งหน้าที่หรือกิจกรรมที่ใกล้ชิดกับท้องถิ่นควรถูกให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงกระจายหน้าที่และอำนาจตัดสินใจดำเนินการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ปวีณา ฐปทอง, 2546:17)

การกระจายอำนาจในประเทศไทย : ความก้าวหน้าและข้อพิจารณา

#### 1. นโยบายและเป้าหมายของการกระจายอำนาจ

นโยบายกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2544 มีบทบัญญัติที่กำหนดเป็นนโยบายและหลักการที่สำคัญของรัฐดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545:31-32)

1.1 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศรวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

1.2 ความเป็นอิสระของท้องถิ่นภายใต้บังคับมาตรา 1 (มาตรา 1 ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้) รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 282)

1.3 สิทธิจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 283 วรรคแรก)

1.4 ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ (มาตรา 284 วรรคแรก)

1.5 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5.1 อำนาจหน้าที่การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ (มาตรา 284 วรรคสอง)

1.5.2 การพัฒนาการกระจายอำนาจของรัฐให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจที่มีสาระเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ การจัดสรรสัดส่วนภาษีอากร และการมีคณะกรรมการทำหน้าที่ดังกล่าว (มาตรา 284 วรรคสาม) กำกับดูแลการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติแต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสิทธิสำคัญแห่งหลักการการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือไม่ นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้

## 2. โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 285)

ตามนโยบายการกระจายอำนาจ ต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับนโยบายการกระจายอำนาจ ซึ่งได้ชี้แจงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545:32)

2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

2.2 สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

2.3 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

2.4 การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

2.5 สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

2.6 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้

3. การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง การลงคะแนนเสียงต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ทั้งนี้ มีที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 286) (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 32)

4. การริเริ่มเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ คำร้องนั้นต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 287) (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 32-33)

### 5. การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

ในด้านการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ได้ปรับเปลี่ยนกฎหมายหลายมาตราเพื่อความเหมาะสม ซึ่งได้ให้รายละเอียด ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 33)

5.1 การแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่ง การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 288 วรรคสอง)

5.2 คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบ 3 ฝ่ายที่มีจำนวนเท่ากัน คือ ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องของผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 288 วรรคสอง)

5.3 การบริหารงานบุคคล การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 288 วรรคสาม)

6. **หน้าที่ต่อศิลปะ จารีตประเพณีท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่** บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (มาตรา 289 วรรคแรก) (สถาบันพระปกเกล้า, 2545: 33)

7. **สิทธิจัดการศึกษาและอาชีพ อาชีพ** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบริหารงานศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย (มาตรา 289 วรรคสอง และวรรคสาม)

มาตรา 43 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 81 รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรมจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมสร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545:33)

## 8. การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ต่อไปนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 290) สถาบันพระปกเกล้า (2545:34) ได้ให้รายละเอียดดังนี้

8.1 การจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

8.2 การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการค้าขายของประชาชนในพื้นที่ของตน

8.3 การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545:34)

## นโยบายและเป้าหมายกระจายอำนาจตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ตราขึ้นตาม มาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งมีบทบัญญัติที่เป็นนโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ดังนี้

### 1. คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545:34)

1.1 จัดตั้ง “คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี (เป็นประธาน) กรรมการจากรัฐมนตรีและหัวหน้าหน่วยราชการ 11 คน (รวมภาครัฐ 12 คน) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 12 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ 12 คน มีหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเลขานุการคณะกรรมการ



1.2 คณะกรรมการกระจายอำนาจ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ จัดทำแผนการกระจายอำนาจการจัดระบบการบริการสาธารณะของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากรและรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจประสานการถ่ายโอนข้าราชการส่วนกลาง ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจ พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการอนุมัติหรือการอนุญาตที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องขออนุมัติขออนุญาตไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอแนะการตรากฎหมาย ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจ เสนอแนะการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางเสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณและการรักษาวินัยทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าปรากฏว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบงานเลขานุการของคณะกรรมการฯ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 34)

## 2. การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะของท้องถิ่นได้ปรับเปลี่ยนกฎหมายเพื่อความเหมาะสม ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 34)

2.1 จัดกลุ่มอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลไว้กลุ่มเดียวกัน ตามมาตรา 16 รวม 30 อย่าง และหน้าที่อื่นที่คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ประกาศ

2.2 จัดกลุ่มอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ไว้ตามมาตรา 17 รวม 28 อย่าง และหน้าที่อื่นที่คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ประกาศ

2.3 จัดกลุ่มอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมกันตามมาตรา 18

2.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองพัทยา และ

องค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่ทั้งจังหวัด มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 19

2.5 กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างเดียวกัน คณะกรรมการกระจายอำนาจมีอำนาจกำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบส่วนใด (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 34)

### 3. การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร

การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรของท้องถิ่นได้ปรับเปลี่ยนกฎหมายเพื่อความเหมาะสม ได้ให้รายละเอียด ดังนี้ ( สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 36-37)

3.1 จัดกลุ่ม เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ ตาม มาตรา 23 รวม 20 ประเภท เช่น

3.1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย

3.1.2 ภาษีมูลค่าเพิ่ม ได้รับการจัดสรรไม่เกินร้อยละ 30 ที่จัดเก็บได้ (รวมกับ อบจ. และ กทม.)

3.1.3 ภาษีธุรกิจเฉพาะ, ภาษีสรรพสามิต - ภาษีสุรา - ค่าแสตมป์ยาสูบ ออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มไม่เกินร้อยละ 5 ของอัตราภาษีที่จัดเก็บ

3.1.4 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ ภาษีการพนัน ภาษีเพื่อการศึกษา อากรการฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแฉง ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ค่าธรรมเนียมสนามบิน ค่าใช้น้ำบาดาล

3.1.5 ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม หลังหักส่งเป็นรายได้ของรายรับ ร้อยละ 40 แบ่งตามเขตพื้นที่ประทานบัตร สัมปทาน คือ อบต. และเทศบาล (พื้นที่ครอบคลุม) ให้รับร้อยละ 20, อบต. และเทศบาลอื่นในจังหวัดที่พื้นที่ครอบคลุมรับร้อยละ 10 อบต. และเทศบาล ในจังหวัดอื่นได้รับร้อยละ 10

3.1.6 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน จัดเก็บเพิ่มในอัตราไม่เกินร้อยละ 10

3.2 องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีรายได้ตามมาตรา 20 รวม 13 รายการ เช่น

3.2.1 ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่ม น้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล ก๊าซปิโตรเลียมที่เป็นเชื้อเพลิงรถยนต์ (ลิตร / กิโลกรัมละไม่เกิน 10 สตางค์) ยาสูบ (มวนละไม่เกิน 10 สตางค์)

3.2.2 ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ได้รับจัดสรรรวมกับเทศบาล เมืองพัทยา อบต. กทม. ไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีที่จัดเก็บได้) ภาษีธุรกิจเฉพาะ ออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่ม (รวมกับเทศบาล เมืองพัทยา อบต. ไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่จัดเก็บ)

3.2.3 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ ภาษีเพื่อการศึกษา อาคารังก่ออิฐ

3.2.4 ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ได้รับจัดสรรร้อยละ 20 ของที่จัดเก็บได้ในเขต อบจ. นั้น

3.2.5 ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรม

3.3 กรุงเทพมหานคร มีรายได้ตามมาตรา 25 รวม 21 รายการ เช่น

3.3.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย

3.3.2 ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่ม (เช่นเดียวกับ อบจ.)

3.3.3 ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ (สัดส่วนร้อยละ 30 เมื่อรวมกับเทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ อบจ.)

3.3.4 ภาษีสรรพสามิต ภาษีจรา ค่าแสตมป์ยาสูบ ออกข้อบัญญัติเก็บเพิ่ม ร้อยละ 30 ของอัตราที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ

3.3.5 ภาษีเพื่อการศึกษา ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ ภาษีการพนัน

3.3.6 ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม อัตราร้อยละ 40

3.3.7 ค่าธรรมเนียมสนามบิน ค่าธรรมเนียมบำรุงกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรม ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ใบอนุญาตเล่นการพนันเก็บเพิ่มไม่เกิน ร้อยละ 30

3.4 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์การปกครองรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้เช่นเดียวกับเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้เหมือนกับเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมกัน

3.5 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายได้จากทรัพย์สินของตนเอง สาธารณูปโภค การพาณิชย์และการทำกิจการ ค่าบริการ เงินอุดหนุน เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ การจำหน่ายพันธบัตร เงินกู้จากองค์การ หรือนิติบุคคลหรือต่างประเทศ การได้จากทรัพย์สินของแผ่นดินทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งหากำไร

#### 4. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งวางแผนงานไว้อย่างเป็นขั้นตอนและได้กำหนดระยะเวลาอย่างชัดเจน ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 37-38)

4.1 การดำเนินการของแผนการกระจายอำนาจ ตามมาตรา 30 (การจัดทำแผนตามมาตรา 30 คณะกรรมการต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2544)

4.1.1 ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ (ก่อนวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542) แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี (17 พฤศจิกายน 2546) ดังนี้

4.1.1.1 ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1.1.2 ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

4.1.1.3 ภารกิจที่เป็นการดำเนินการควบคุมนโยบายของรัฐบาล

4.1.2 ภายในระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี (17 พฤศจิกายน 2552) ต้องกำหนดของเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้ชัดเจนในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ตามความพร้อมซึ่งพิจารณาจากรายได้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจำนวนประชากรค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ

4.1.3 กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

4.1.4 กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทดังนี้

4.1.4.1 ระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20

4.1.4.2 ระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

4.1.5 การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการ  
สาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็น  
และความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2 กฎหมายบัญญัติอำนาจเข้าซ้อน กรณีมีกฎหมายใดบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็น  
ผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ของตนเองหรือมี  
ลักษณะซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ พิจารณา  
เห็นควรแก้ไขกฎหมาย ให้รายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการแก้ไขกฎหมายนั้น (ม.ตรา 31)

4.3 แผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ การทำแผนปฏิบัติการมี  
สาระเกี่ยวกับรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการ  
ในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร การเสนอแก้ไขกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผน  
จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการ  
กระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้าง  
ระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพ (มาตรา 32) แผนปฏิบัติ  
การเมื่อดำเนินการเสร็จ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ แล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศ  
ในราชกิจจานุเบกษาให้บังคับต่อไป แผนปฏิบัติการมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้อง  
ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ อาจปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้  
เหมาะสมกับสภาพการณ์ได้

4.4 การขบวนอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ ดำเนินการได้หลังจากที่ได้  
ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจฯ ไปแล้วทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี โดยพิจารณาถึงความ  
เหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 5. เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
พ.ศ.2543 เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2543 และรายงานรัฐสภาทราบ พร้อมกับประกาศในราชกิจจานุเบกษา  
เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2544

### 5.1 วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ในด้านวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมีรายละเอียด ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า,  
2545 : 38-39)

5.1.1 ช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ.2544 - 2547) เป็นช่วงการปรับปรุงระบบการบริหารภายในของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น พัฒนายุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ ทรัพย์สิน แก่ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ด้านภารกิจและระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรส่วนหนึ่งจะมีการถ่ายโอนไปปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1.2 ช่วง 6 ปีหลัง (พ.ศ. 2548 - 2553) เป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน มีการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน ในการเรียนรู้ร่วมกัน ในการถ่ายโอนภารกิจ ปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค ปรับปรุงกฎหมายที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ขึ้น ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1.3 ช่วงหลังปีที่ 10 (พ.ศ.2554 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้ทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแล และการตรวจสอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนาศักยภาพด้านการบริหารการจัดการและการคลังท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นมีความสามารถและวิสัยทัศน์ในการบริหาร ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 5.2 เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจ

ในด้านเป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจ ได้ให้รายละเอียด ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 39)

5.2.1 มีการถ่ายโอนภารกิจ ตามมาตรา 30 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม การถ่ายโอนให้ถ่ายโอนภายใน 4 ปี ท้องถิ่นที่ไม่พร้อมให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี

5.2.2 การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน รายได้อื่น สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาล ภายใน พ.ศ.2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ภายในปี 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

5.2.3 รัฐจัดสรรเงินอุดหนุน-จัดระบบการถ่ายโอนบุคลากร-ปรับปรุงกฎหมาย

## 5.3 ความหมายลักษณะภารกิจที่ต้องถ่ายโอนภายใน 4 ปี (ตามมาตรา 30)

ในด้าน ความหมายลักษณะภารกิจที่ต้องถ่ายโอนภายใน 4 ปี (ตามมาตรา 30) ได้ให้รายละเอียด ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 39)

5.3.1 ภารกิจที่ซ้ำซ้อน หมายถึงภารกิจการให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเดียวกัน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการตามภารกิจนั้นแล้ว

5.3.2 ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึงภารกิจการให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ดำเนินการ หรือไม่เคยดำเนินการตามภารกิจนั้น

5.3.3 ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทรวงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หมายถึง ภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการ ในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง และมีผลกระทบเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย

5.3.4 ภารกิจตามนโยบายรัฐบาล

5.4 หลักการ 18 ประการในการพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจ

ประเด็นหลักการ 18 ประการในการพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจนั้นได้ให้รายละเอียดดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545:40-41)

5.4.1 ไม่ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมเกี่ยวกับความมั่นคง การพิจารณาพิพากษาคดี การต่างประเทศ การเงินการคลังของประเทศโดยรวม

5.4.2 พิจารณาถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการเป็นหลัก ภารกิจรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชนถ่ายโอนกรณีเป็นนโยบายของรัฐบาล

5.4.3 คำวินิจฉัยผลลัพธ์และผลกระทบ ที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก หากกระทบองค์กรใดให้ถ่ายโอนให้องค์กรนั้น หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดกับประชาชนในพื้นที่มากกว่าหนึ่งแห่ง อาจโอนให้ร่วมกันดำเนินการหรือโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด

5.4.4 งานหรือกิจกรรมที่ครอบคลุมหลายจังหวัด หรือมีผลกระทบนอกเขตพื้นที่จังหวัดให้หน่วยรัฐดำเนินการเว้นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดสามารถตกลงดำเนินการร่วมกันได้

5.4.5 พิจารณาความพร้อมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากรายได้ บุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพในการให้บริการและประสิทธิภาพการบริหาร, โอกาสในกาพัฒนาศักยภาพ

5.4.6 คำนี้ถึงความคุ้มค่า การประหยัดจากขนาดการลงทุนที่เหมาะสม ท้องถิ่นที่ไม่อาจดำเนินการโดยลำพังก็สามารถตั้งสหการ หรือให้องค์กรที่พร้อมมากกว่าดำเนินการไปก่อน

5.4.7 มุ่งให้ประชาชนพึงได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพ ตรงตามความต้องการ มีส่วนร่วมในการบริหารงาน

5.4.8 พิจารณาถ่ายโอนทั้งภารกิจ งบประมาณ บุคลากร ในช่วงเวลาที่กำหนด ไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนไปพร้อมกัน

5.4.9 การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะพิจารณาถึงการจัดทำบริการสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ถ้วย และพิจารณาถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพที่ประชาชนจะได้รับ

5.4.10 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควมกฎหมายกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่พร้อม องค์กรนั้นอาจให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนไปก่อน หรืออาจดำเนินการ ร่วมกัน

5.4.11 ภารกิจหนึ่ง ๆ อาจแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ทั้งรัฐ-องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกระจายการจัดบริการสาธารณะตามขนาด-ขีด ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.4.12 การถ่ายโอนภารกิจไปสู่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและ แต่ละแห่ง ควรถ่ายโอนไปพร้อม ๆ กัน เพื่อให้วางแผนกำลังคน งบประมาณล่วงหน้าได้

5.4.13 การจัดรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการ เพื่อรองรับการถ่ายโอนของแต่ละ ภารกิจ คำนึงถึงความสอดคล้องของรูปแบบ โครงสร้าง วิธีการ ให้เป็นลักษณะเดียวกัน

5.4.14 การถ่ายโอนภารกิจ อาจมีโครงสร้างการบริหารและการกำกับดูแลที่แตกต่างกัน ได้ ยังคงต้องมีระบบ กำกับดูแลจากรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันคุณภาพการให้บริการ

5.4.15 ต้องปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับ ภารกิจที่ถ่ายโอนเพื่อเตรียมความพร้อมด้านการบริหารจัดการ การเพิ่มขีดความสามารถด้านการเงิน การคลัง บุคลากร ก่อนการถ่ายโอนภารกิจนั้น ๆ

5.4.16 การถ่ายโอนช่วงแรกเป็นภารกิจส่งเสริมคุณภาพชีวิต งาน โครงสร้าง พื้นฐาน ภารกิจอื่นถ่ายโอนเมื่อท้องถิ่นมีความพร้อม โดยส่งเสริมประชาชนและภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมเสนอข้อคิดเห็น

5.4.17 การถ่ายโอนภารกิจ ให้โอนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วยยกเว้นที่ดินให้ใช้ประโยชน์ได้โดยไม่โอนกรรมสิทธิ์ให้ แต่อาจคิดค่าเช่าได้ถ้า ส่วนราชการเดิมเสียค่าเช่าหรือค่าใช้ประโยชน์



5.4.18 การจัดการกองทุนต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนนั้น เว้นแต่คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ พิจารณาให้ถ่ายโอน

#### 5.5 รูปแบบการถ่ายโอน

สำหรับรูปแบบการถ่ายโอนได้แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 41)

5.5.1 ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง มี 3 ประเภท คือ (1) ดำเนินการเอง (2) ดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (3) ซื้อบริการจากภาคเอกชนส่วนราชการหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

5.5.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ

5.5.3 ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้

#### 5.6 ระยะเวลาการถ่ายโอน

ในช่วงระยะเวลาการถ่ายโอนนั้น ได้แบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 41)

5.6.1 ระยะเวลา 1-4 ปี (พ.ศ.2544-2547) ถ่ายโอน ตามมาตรา 30 (1)

5.6.2 ระยะเวลา 1-10 ปี (พ.ศ.2544-2553) ถ่ายโอนตามมาตรา 30 (2)

#### 5.7 ผลการพิจารณาการถ่ายโอน

ในการพิจารณาการถ่ายโอนนั้น ได้มีการแบ่งออกตามความจำเป็นอยู่ 6 ด้านด้วยกัน คือ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 41-42)

5.7.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคมขนส่งทางบกและทางน้ำ การจัดให้มีตลาด การตั้งและดูแลตลาดกลาง การผังเมือง การควบคุมอาคาร

5.7.2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ส่งเสริมอาชีพ สวัสดิการสังคม ส่งเสริมการให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การจัดการศึกษานอกระบบและในระบบ การสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย

5.7.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชนและ สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย

5.7.4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาเทคโนโลยี การส่งเสริมการลงทุน การพาณิชยกรรม การพัฒนาอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว

5.7.5 ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองดูแลบำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ การดูแลรักษาที่สาธารณะ

5.7.6 ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น การจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ การจัดการดูแลพิพิธภัณฑสถาน และหอจดหมายเหตุ

5.8 แนวทางการกระจายอำนาจการเงิน การคลัง และงบประมาณ

ในการพิจารณาแนวทางการกระจายอำนาจการเงิน การคลัง และงบประมาณ มีรายละเอียด ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 42-43)

5.8.1 การปรับปรุงภาวการณ์ที่รัฐจัดแบ่ง จัดสรร จัดเก็บเพิ่ม การเพิ่มสัดส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงภารกิจความรับผิดชอบ กำหนดวิธีการจัดสรรที่ชัดเจนและเป็นธรรม

5.8.2 การจัดสรรเงินอุดหนุน ตั้งค่าน้ำใจความสมดุล 4 ประการ คือ (1) สนับสนุนให้สามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างมีมาตรฐานที่รัฐกำหนด (2) ลดช่องว่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะทางการคลังแตกต่างกัน (3) ให้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐหรือไขปัญหาในท้องถิ่นซึ่งเกินขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น (4) กระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งตัวเองทางการคลังบนพื้นฐานรายได้ของตนเอง

5.8.3 การขบวนการจัดสรรรายได้ ต้องทบทวนสัดส่วนการจัดสรรอย่างสม่ำเสมอ เมื่อมีการปรับปรุงการใช้จ่ายรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่

5.8.4 มาตรการเสริมสร้างวินัยทางการเงินและการคลัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรการเพื่อเร่งสร้างวินัยทางการเงิน การคลังทั้งรายได้และรายจ่าย สร้างความเข้าใจ และเพิ่มความสนใจในการจ่ายภาษีของประชาชน โดยรัฐกำหนดมาตรการกำกับดูแลและตรวจสอบการจัดเก็บภาษี

5.9 การถ่ายโอนบุคลากร และการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ในการพิจารณา การถ่ายโอนบุคลากร และการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีรายละเอียด ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 43)

5.9.1 ถ่ายโอนบุคลากรจากราชการบริหารส่วนกลาง - ส่วนภูมิภาค ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องสอดคล้องภาระหน้าที่และความพร้อม โดยคำนึงภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร และประโยชน์ของท้องถิ่น

5.9.2 กระบวนการถ่ายโอนต้องราบรื่น คล่องตัว สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสร้างระบบการถ่ายโอนและระบบการบริหารงานบุคคลที่คล่องตัว ยืดหยุ่น ชูใจให้คนทำงานในท้องถิ่น มีหลักประกันความก้าวหน้าในการทำงานไม่ต่ำกว่าเดิมหรือดีกว่าเดิม รัฐต้องให้การสนับสนุนงบประมาณด้านบุคลากรเท่าที่จำเป็น

5.9.3 การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นยึดหลักคุณธรรม และมีกลไกดูแลความเป็นธรรม เพื่อเป็นหลักประกันความก้าวหน้าและความเป็นธรรมแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต้องมีความทันสมัย เอื้อต่อการให้บริการสาธารณะ

5.9.4 การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานใกล้เคียงกันมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเอกภาพการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ความเสมอภาค (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 43)

5.10 การพัฒนาระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคประชาสังคม

ต้องมีการพัฒนาระบบการตรวจสอบและระบบการติดตามประเมินผลงานที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีการปรับปรุงกลไกการตรวจสอบทางการเงินและการใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและคล่องตัว ให้ภาคเอกชนมาช่วยทำงานตรวจสอบ และส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้านนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมใจ เชื้อ อดจ้างและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและติดตามประเมินผล (สถาบันพระปกเกล้า, 2545: 43)

5.11 การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ในการพิจารณาการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายละเอียด ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545:43-44)

5.11.1 การเตรียมความพร้อม หน่วยงานรัฐที่ถ่ายโอนภารกิจช่วยเหลือสนับสนุนคำแนะนำคำปรึกษาทางเทคนิค วิชาการ ดำเนินการฝึกอบรมรวมทั้งความรู้ด้านกฎหมาย กฎระเบียบจนกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความพร้อมรับการถ่ายโอน ส่งเสริมองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ในการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลเมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่

5.11.2 การปรับโครงสร้างภายในรองรับการถ่ายโอน มีการจัดโครงสร้างองค์กรพื้นฐานที่มีมาตรฐานเดียวกันตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน มีอิสระที่จะปรับปรุง

โครงสร้างองค์กร การปรับและขยายโครงสร้างองค์กรต้องคำนึงต้นทุนของการบริหารและความคุ้มค่ามีอิสระในการบริหารงานบุคคลมีขนาดที่เหมาะสมเพื่อดำเนินการตามภารกิจ

5.11.3 การพัฒนาองค์กรในระดับจังหวัด ให้มีคณะกรรมการเฉพาะด้านระดับจังหวัดเพราะบางภารกิจต้องการความชำนาญในวิชาชีพเฉพาะ และความเป็นเอกภาพ โดยมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบกำหนดนโยบายและมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะในเรื่องนั้น ๆ ในเขตจังหวัด เช่น การจัดสรรทรัพยากร การกำกับดูแล การตรวจสอบ การประสานความร่วมมือกับรัฐและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนฝ่ายวิชาชีพ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนประชาชนและหรือภาคประชาสังคม โดยมีองค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

5.11.4 การปรับปรุงระบบการวางแผน งบประมาณ ระเบียบปฏิบัติ ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบติดตามตรวจสอบ และระบบข้อมูล เพื่อในการระบบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบองค์รวมนบูรณาการแผนงาน โครงการ เพื่อลดความซ้ำซ้อนมีการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นให้ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนของท้องถิ่นที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน มีการจัดทำแผนงบประมาณระยะ 3 ปี ที่ยึดผลสำเร็จของงานเป้าหมายของการทำงานมีการคำนวณหาต้นทุนต่อหน่วยของการให้บริการสาธารณะ พัฒนาวิธีการจัดทำงบประมาณแบบเน้นผลงาน จัดทำบัญชีทรัพย์สินและบริหารทรัพย์สินให้คุ้มค่า พัฒนาระบบบัญชีแบบพึงรับ-พึงจ่ายที่แสดงการรับรู้ที่มาของรายได้ การรับรู้ของรายจ่ายและภาระหนี้สินที่เพิ่มขึ้น พัฒนาระบบข้อมูลการเงินการคลังส่วนท้องถิ่น และรัฐบาลต้องเร่งพัฒนาระบบการติดตามตรวจสอบการบริหารงบประมาณ และการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้โปร่งใสและเข้าใจง่าย

5.11.5 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำได้เมื่อมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจและหน้าที่ให้กระทำได้ไวโดยชัดเจน ต้องทำเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายโดยเคร่งครัด กำกับดูแลได้เฉพาะความชอบด้านกฎหมายของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประเทศเป็นส่วนรวม

5.11.6 การเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่น และเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนและภาคประชาสังคมในการตรวจสอบ หน่วยงานของรัฐที่ถ่ายโอนต้องจัดการฝึกอบรมบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติงานได้ก่อนการถ่ายโอน มีการส่งเสริมการศึกษา อบรม มีสถาบันพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคลมีการกำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์เพื่อกระตุ้นให้เกิดความกระตือรือร้นในการ

พัฒนาตนเอง มีการพิจารณาสิทธิประโยชน์อื่นเพิ่มเติมให้แก่บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและ  
เอื้อประโยชน์แก่ การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นต้องได้รับ  
การฝึกอบรม ชี้แจง แนะนำเกี่ยวกับการบริหารงานและการใช้เทคโนโลยีก่อนเข้ารับตำแหน่ง

5.11.7 การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ  
แก้ไขกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบต่อแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ กฎหมายที่  
แก้ไขหรือจัดให้มีใหม่ต้องเอื้อประโยชน์ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบ  
ภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนอย่างเต็มที่กฎหมายที่แก้ไขหรือจัดให้มีใหม่ต้องมีสาระเกี่ยวข้อง :- กฎหมาย  
งบประมาณเพื่อรองรับการจัดสรรเงินจากภาครัฐ ระบบงบประมาณท้องถิ่น ระบบการตรวจสอบ  
ทางการเงินและการคลัง ระบบการกำกับดูแลที่เชื่อมโยงกับระบบราชการ โครงสร้างราชการ  
บริหารส่วนภูมิภาคที่สอดคล้องกับทิศทางการกระจายอำนาจ ให้ริกฎหมายว่าด้วยความโปร่งใส  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายการบริหารงานบุคคล  
เพื่อรองรับการถ่ายโอนข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

5.11.8 กลไกกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจและการดำเนินการให้เป็นไปตาม  
แผนการกระจายอำนาจฯ มีกลไกทำหน้าที่กำกับดูแล (ผู้แทนจากส่วนราชการ ท้องถิ่นผู้ทรงคุณวุฒิ)  
มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากเกี่ยวข้อง และประชาชนเกี่ยวกับการถ่ายโอน มีกระบวนการ  
ตัดสินใจและดำเนินการที่รวดเร็ว เพื่อแก้ปัญหาอันเกิดจากการถ่ายโอน

5.11.9 การสร้างระบบประกันคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี หน่วยงานส่วนกลางยังคงต้องกำหนดมาตรฐาน  
ทั่วไปของการจัดการบริการสาธารณะ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติหรือเป็นคู่มือปฏิบัติงานให้กับองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นและกำกับดูแลให้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบ รวมทั้งมาตรฐานที่รัฐเห็น  
ว่าจำเป็นต้องควบคุมดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตาม สร้างแรงจูงใจให้องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาคุณภาพการให้บริการสาธารณะ โดยมีการแข่งขันกันระหว่างท้องถิ่น  
ในรัฐหรือองค์กรกลางเข้ามาทำการประเมินร่วมกับประชาชนและภาคประชาสังคม

## 6. ผลการดำเนินงานและความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจ

การปรับปรุงโครงสร้างและกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความถูกต้อง  
และเป็นระเบียบที่ชัดเจน ซึ่งเป็นแนวทางในการที่จะให้ เป็นไปตามแผนและขั้นตอนการกระจาย  
อำนาจจึงต้องมีการแก้ไขและปรับปรุงโครงสร้าง ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 45-46)

6.1 การแก้ไขโครงสร้างและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องรัฐธรรมนูญ

6.1.1 เทศบาล มีการแก้ไข พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ในเรื่องต่อไปนี้

6.1.1.1 การดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลจาก 5 ปี เป็น 4 ปี

6.1.1.2 ปรับปรุงรูปแบบการบริหารเทศบาล ให้มีรูปแบบที่แยกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของราษฎรโดยตรง คือให้เทศบาลมีรูปแบบนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลเป็นทางเลือกอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งรูปแบบนี้ฝ่ายบริหารจะมีความเข้มแข็ง นอกเหนือจากรูปแบบเดิม คือรูปแบบคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาลที่มักประสบปัญหาทางการบริหาร ถึงคณะเทศมนตรีไม่มีเสถียรภาพและไม่มี ความเข้มแข็งในทางการบริหาร และกำหนดให้เทศบาลนครและเทศบาลเมืองที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปให้ใช้รูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ส่วนเทศบาลตำบลให้รอถึง วันที่ 1 มกราคม 2550 ที่จะใช้รูปแบบใดให้ราษฎรในเขตเทศบาลออกเสียงแสดงประชามติ (เทศบาลตำบลที่ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้องเปลี่ยนเป็นรูปแบบเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรง)

6.1.2 สุขาภิบาล ได้มีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 พร้อมกับยกเลิกการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลด้วยการยกฐานะสุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ซึ่งมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเพิ่มเติม และมีการประชุมสภาเทศบาลเพื่อเลือกคณะเทศมนตรีเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542

เทศบาลที่ยกฐานะจากสุขาภิบาล ในระยะ 5 ปีแรก กำหนด ผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลยังมีอยู่จนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งหรือครบวาระ (แต่ไม่เกิน 5 ปี) แต่ไม่มีการเลือกหรือแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนันในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ กรณีที่ครบวาระ หรือพ้นจากตำแหน่งในช่วงระยะเวลา 5 ปี (ตามกฎหมายเทศบาล) กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ในท้องถิ่นที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงเขตเป็นเทศบาล หมุดอำเภอหน้าที่เฉพาะในเขตที่ได้เปลี่ยนแปลงนั้น)

องค์การบริหารส่วนตำบล มีการแก้ไขกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีเขตติดต่อกันในเขตอำเภอเดียวกัน ได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น หรือยุบองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีประชากรไม่ถึง 2,000 คน และเป็นเหตุให้ไม่สามารถบริหารงานให้มีประสิทธิภาพได้ โดยยุบไปรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน หรือรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น, แก้ไขจำนวน

6.1.3 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจำนวนหมู่บ้านเพียง 1-2 หมู่บ้าน คือ ถ้ามี 1 หมู่บ้านให้มีสมาชิกสภาได้ 6 คน ถ้ามี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาหมู่บ้านละ 3 คน แกไของค์ประกอบคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมี 3 คน คือ ประธานกรรมการบริหาร และกรรมการบริหารอีก 2 คน แกไขให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการบริหาร แกไขการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการบริหารกรณีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 หรือพ้นจากตำแหน่งเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติไม่รับหลักการร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือสิ้นสุดการเป็นกรรมการบริหารเฉพาะตัวหากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4

6.1.4 เมืองพัทยา ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 ขึ้นใหม่โดยยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 ที่ให้เมืองพัทยาเป็นการปกครองท้องถิ่นแบบ “ผู้จัดการเมือง” โดยเปลี่ยนรูปแบบการบริหารเมืองพัทยาใหม่ให้มีสภาเมืองพัทยา และนายกเมืองพัทยา ให้ส่วนของนายกเมืองพัทยามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรในเขตเมืองพัทยามีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี ดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระไม่ได้

6.1.5 องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีการแกไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การพ้นจากตำแหน่งของประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนายกและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด การยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

6.2 กระแสการเคลื่อนไหวการปรับปรุงโครงสร้าง รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.2.1 การเคลื่อนไหวของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรณีสภาภิบาลที่เปลี่ยนฐานะเป็นเทศบาลตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงฐานะของสภาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล มีการเคลื่อนไหวผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคไทยรักไทยให้แกไขกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2596 และพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสภาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 เพื่อให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันยังคงมีบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ในเขตเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนฐานะมาจากสภาภิบาล ตามกฎหมายเปลี่ยนแปลงฐานะหากตำแหน่งว่างลงให้มีการเลือกหรือแต่งตั้งแทนตำแหน่งนั้น ๆ ต่อไป โดยอ้างเหตุผลความจำเป็นเกี่ยวกับสภาพพื้นที่เทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสภาภิบาลยังมีสภาพเป็นชนบท และจำเป็นต้องมีตำแหน่งดังกล่าว

เพื่อเป็นตัวเชื่อมระหว่างประชาชนกับรัฐ หากเทศบาลตำบลใดมีความเป็นเมืองแล้วก็ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ เป็นแห่ง ๆ ไป

กรณีนี้ คณะกรรมการกระจายอำนาจอยู่ระหว่างการพิจารณาเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีว่าสมควรให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรองก่อนเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เนื่องจากเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

6.2.2 การแก้ไขกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ขณะนี้รัฐสภากำลังพิจารณาแก้ไขกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีประเด็นที่แก้ไข คือ

6.2.2.1 การเปลี่ยนชื่อตำแหน่ง “ประธานกรรมการบริหาร” เป็น “นายกองค์การบริหารส่วนตำบล”

6.2.2.2 เปลี่ยนแปลงตำแหน่งเลขานุการคณะกรรมการบริหาร ซึ่งเดิมปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่เลขานุการ ให้เป็นบุคคลที่มีอาชีพงานส่วนตำบล ในประเด็นนี้มีข้อคัดค้านไม่เห็นด้วยจากกลุ่มปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

6.2.2.3 การให้ประธานกรรมการบริหาร (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) มีอำนาจประกาศใช้ข้อบังคับตำบล โดยไม่ต้องให้สมาชิกให้ความเห็นชอบก่อน

6.2.2.4 การให้ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดตามข้อบังคับตำบล

6.2.3 ความเคลื่อนไหวให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง คณะกรรมการกระจายอำนาจ ตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อทำการศึกษาคัดเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน (เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2544) เพื่อศึกษาผลดี-ผลเสียของกรเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน และนำเสนอแนวทางในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง รวมทั้งศึกษาบทบาทหน้าที่ที่เหมาะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ชัดเจน โดยไม่มีการซ้ำซ้อนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

6.2.4 ความเคลื่อนไหวจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เกาะสมุย คณะรัฐมนตรี ได้เสนอ “ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองเกาะสมุย พ.ศ. 2542” เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเปลี่ยนสถานการณั้ปกครองท้องถิ่นของเทศบาลตำบลเกาะสมุย เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่นเดียวกัน “เมืองพัทยา” โดยมีโครงสร้างการปกครองประกอบด้วยสภาเมืองเกาะสมุย และนายกเมืองเกาะสมุย โดยให้มีการเลือกตั้งนายกเมืองเกาะสมุยโดยตรงจากประชาชน



6.2.5 ความเคลื่อนไหวจัดตั้งนครธนบุรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครธนบุรี พ.ศ. 2542 เพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในรูปแบบของนครธนบุรี โดยแยกออกจากกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้จะมีรูปแบบ อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการของนครธนบุรี เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร แต่เนื่องจากร่างกฎหมายนี้เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ต้องให้นายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ส.นักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงมอบให้คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ พิจารณาให้ความเห็นว่ามีผลดี-ผลเสียอย่างไร สมควรที่จะให้นายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบหรือไม่ ในเบื้องต้น มีประเด็น พิจารณานอกจากผลดี

ด้านความคล่องตัวของการปกครอง การบริหารและการบริการประชาชน ต้องพิจารณาผลเสียด้านความสับสนของประชาชนต่อการจัดตั้ง “นครธนบุรี” เนื่องจากประชาชนในพื้นที่ฝั่งธนบุรีไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเจตนารมณ์ในการจัดตั้งนครธนบุรีแต่แรก และส่งผลกระทบต่อการจัดสัดส่วนภาษีอากรตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เนื่องจากมีประเด็นปัญหาว่า “นครธนบุรี” จะเป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่จังหวัดหรือไม่ (การจัดสัดส่วนภาษีอากรจะแตกต่างกันระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เต็มพื้นที่จังหวัด กับไม่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 1. การมีส่วนร่วมตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

ในการปกครองท้องถิ่นตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ขบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545: 45-50)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ประเด็นหลัก คือ การดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น และกรณีลงร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งในทั้ง 2 ประเด็น รัฐสภาได้ตรากฎหมายรวม 2 ฉบับ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

1.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ทั้งนี้มีกระบวนการเข้าชื่อที่ราษฎรแสดงสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรหมุดอายุ หรือบัตรอื่นใดที่ราชการออกให้และมีรูปถ่ายแสดงตนได้) ต้องเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นพร้อมสรุปสาระสำคัญเสนอไปด้วย

กฎหมายประกาศใช้มา 2 ปี ปรากฏว่าไม่มีสภาขององค์กรปกครองท้องถิ่นใดเลยที่มีประชาชนเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องมาจาก

1.1.1 ประชาชนยังไม่รู้ไม่เข้าใจกระบวนการมีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ไม่มีหน่วยงานใด ๆ ของรัฐดำเนินการชี้แจง ประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน

1.1.2 เงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ต้องใช้จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตท้องถิ่น นั้นเป็นการยากในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา เทศบาลนคร หรือแม้แต่องค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นหน่วยการปกครองเล็กที่สุด ก็ยากต่อการปฏิบัติ

1.1.3 ความสำคัญของกฎหมายท้องถิ่นในทัศนะของประชาชนอยู่ในเกณฑ์ต่ำมาก ประชาชนไม่เห็นความสำคัญของกฎหมายท้องถิ่นว่าจะมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตประจำวันอย่างไร อีกทั้งรัฐเปิดโอกาสทางกฎหมายเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นบัญญัติกฎหมายท้องถิ่นบังคับใช้ในเขตการปกครองท้องถิ่นได้เหมาะสม ส่วนมากมักเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกันโดยตรงกับการดำรงชีพของประชาชนแต่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสภาท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นมาบังคับใช้เอง เช่น กฎหมายการสาธารณสุข กฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และกฎหมายผังเมือง เป็นต้น

1.1.4 ทว่าท้องถิ่นส่วนมากยังไม่ให้ความสำคัญต่อการออกกฎหมายท้องถิ่นเพื่อบังคับใช้ในเขตปกครองท้องถิ่น ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่การพิจารณามักเป็นข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่น ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจในกระบวนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นของสมาชิกสภาท้องถิ่นก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สภาท้องถิ่นไม่สนใจตราข้อบัญญัติท้องถิ่น

1.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติเกี่ยวกับการเข้าชื่อร้องขอเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้เข้าชื่อร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (กรุงเทพมหานครยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) โดยยึดตามเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งของแต่ละท้องถิ่น จำนวนผู้เข้าชื่อ ดังนี้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 100,000 คน : ผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 100,000-500,000 คน ผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 20,000 คน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่า 500,000-1,000,000 คน ผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 25,000 คน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่า 1,000,000 คน ผู้เข้าชื่อ 30,000 คน

นอกจากจำนวนผู้เข้าซื้อแล้วยังมีเงื่อนไขรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ลงชื่อต้องแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน รายละเอียดข้อเท็จจริงและเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นว่ามีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียจนไม่สมควรดำรงตำแหน่ง

การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนหากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนเป็นอันตกไป กรณีมีผู้มาลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งและมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 1 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง

## 2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการได้ในหลายลักษณะ ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2555:32)

- 2.1 การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
- 2.2 การมีส่วนร่วมในการเสนอโครงการ กิจกรรมของท้องถิ่น
- 2.3 การมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา และความต้องการเพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินการ
- 2.4 การมีส่วนร่วมในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินกิจการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.5 การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการกำหนดนโยบายและบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ส่งเสริมให้องค์กรบริหารส่วนตำบล พัฒนาการบริหารงานที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการ “จัดให้มีประชาคม” และ “มีการประชาสัมพันธ์” ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา อบต. การให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบในกระบวนการจัดซื้อ-จัดจ้างทุกขั้นตอน เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เสนอปัญหาความเดือดร้อนแก่ อบต. และติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน

จากการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าข้อกำหนดที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล) เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการระบุปัญหา ความต้องการและจัดทำโครงการพัฒนาท้องถิ่นนั้นในทางปฏิบัติ

เทศบาล : ประชาชนในเขตเทศบาลไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผน เมื่อเวลามีปัญหา ก็จะแจ้งกับประธานชุมชนของเทศบาล จากนั้นประธานชุมชนก็จะแจ้งไปยังเทศบาล หากประชาชน

จะเข้าไปมีส่วนร่วมก็มีส่วนร่วมน้อยมากเนื่องจากประชาชนยังไม่รู้ถึงกลไกการปฏิบัติงานของเทศบาลนอกจากนั้นเทศบาลเองก็เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นน้อยมาก องค์การบริหารส่วนตำบล : ประชาชนมีส่วนร่วมบ้างในหลายลักษณะ คือ สมาชิกสภา อบต. จะมีการประชุมร่วมกับประชาคมหมู่บ้าน เพื่อรับรู้ปัญหาและความต้องการ และนำไปบรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบล แต่ประชาชนเองไม่ได้มีการติดตามว่า อบต. ได้ดำเนินการตามความต้องการของประชาชนเพียงใด กล่าวคือประชาชนหลังจากร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นแล้วก็ไม่ทราบว่า อบต. จะบรรจุเข้าสู่แผนพัฒนาตำบลเพียงใด มีการนำเอาแผนงาน โครงการในแผนพัฒนาตำบล ไปสู่การปฏิบัติด้วยการจัดงบประมาณดำเนินการให้เพียงใด เพราะ อบต. บางแห่งไม่สนใจปัญหาของประชาชนไปปฏิบัติ ขณะที่ประชาชนต้องการให้ อบต. ดำเนินการแก้ไขปัญหาของประชาชนโดยยึดถือความต้องการของประชาชนเป็นหลัก มีการจัดเรียงลำดับความสำคัญของปัญหาแล้วนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

ในประเด็นของการมีส่วนร่วมในการจัดซื้อ-จัดจ้างของประชาชน นั้น ประชาชนในพื้นที่ดำเนินโครงการมีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมโดยการเข้าเป็นกรรมการตรวจรับงาน จากกรณีศึกษาการจัดซื้อ-จัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล "อ่าว อบต. ดำเนินการให้ประชาชนในหมู่บ้านที่มีการจัดทำโครงการของ อบต. มีส่วนร่วมในขั้นตอนของการตรวจรับงาน แต่ในทางปฏิบัติ อบต. บางแห่งใช้วิธีการแต่งตั้ง "คนของตนเองในหมู่บ้าน" เป็นกรรมการตรวจการจ้าง โดยไม่ผ่านการคัดเลือกจากประชาชนในหมู่บ้าน

#### การกระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ

##### 1. สัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาล

ในการจัดสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาลนั้น ได้กำหนดเป็นมาตรฐานยกตัวอย่าง ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545: 51-52)

ในปีงบประมาณ 2539 สัดส่วนรายได้ ท้องถิ่น : รัฐบาล ร้อยละ 11.3 แต่ในปีงบประมาณ 2544 สัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 20.92 มากกว่าเป้าหมายที่กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ กำหนดไว้ว่า ในปีงบประมาณ 2544 สัดส่วนรายได้ต้องไม่น้อยกว่า ร้อยละ 20

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ในปีงบประมาณ 2544 จำนวน 154,633.1 ล้านบาท จำแนกเป็นรายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเอง 17,698.1 ล้านบาท (ร้อยละ 11.4) รายได้จากภาษีท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดเก็บให้ 51,672.9 ล้านบาท (ร้อยละ 33.4) รายได้จากเงินอุดหนุน 41,390 ล้านบาท (ร้อยละ 26.8) รายได้จากการถ่ายโอนงาน 32,339.6 ล้านบาท (ร้อยละ 20.9) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ (ภาษีมูลค่าเพิ่ม) 11,532.3 ล้านบาท (ร้อยละ 7.5)

จากสัดส่วนรายได้ที่เพิ่มขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสัดส่วนร้อยละ 33.4 ของรายได้ท้องถิ่นทั้งหมดจากภาษีท้องถิ่นที่รัฐจัดเก็บให้ รองลงมาคือสัดส่วนรายได้ที่ได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ร้อยละ 26.8 ของรายได้ท้องถิ่น ส่วนรายได้จากการถ่ายโอนงานของส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่นที่เป็นมาตรการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจมีสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นถึงร้อยละ 26.8 ส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเองมีสัดส่วนรายได้ไม่สูงนักเพียงร้อยละ 11.4 ของรายได้ท้องถิ่นเท่านั้น

ในจำนวนสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2544 ร้อยละ 20.92 เป็นสัดส่วนรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลสูงสุด คือร้อยละ 5.45 รองลงมาคือเทศบาล ร้อยละ 5.16 ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสัดส่วนรายได้เพียงร้อยละ 1.57 ของงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น (ไม่รวมงบประมาณถ่ายโอนงานที่จำแนกประเภทท้องถิ่นไม่ได้)

สำหรับปีงบประมาณ 2545 ประมาณการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาล ประมาณการไว้ ร้อยละ 22.0 คือประมาณ 176,803 ล้านบาท จำแนกเป็นรายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดหาเอง 21,080.4 ล้านบาท (ร้อยละ 11.9) รายได้จากภาษีท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดเก็บให้ 58,448.2 ล้านบาท (ร้อยละ 33.1) รายได้จากเงินอุดหนุน 50,924.2 ล้านบาท (ร้อยละ 28.8) รายได้จากงบถ่ายโอนงาน 27,001.8 ล้านบาท (ร้อยละ 15.3) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ 19,349.0 ล้านบาท (ร้อยละ 10.9)

สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงมีรายได้มาจากภาษีท้องถิ่นที่รัฐจัดเก็บให้ในส่วนที่สูงที่สุด (ร้อยละ 33.1) รองลงมาเป็นรายได้จากเงินอุดหนุน (ร้อยละ 28.8)

## 2. การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยกตัวอย่าง ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 52)

การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ปีงบประมาณ 2542-2544 มีจำนวน 23,524.7 ล้านบาท, 23,252.7 ล้านบาท และ 32,997.9 ล้านบาท ตามลำดับ โดยที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากกว่าเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในปีงบประมาณ 2545 รัฐบาลอนุมัติเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล อบต. และ อบจ.) จำนวน 28,071.6 ล้านบาท โดยคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบหลักการของการจัดสรรเงินอุดหนุนตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจเสนอ ดังนี้

2.1 การจัดสรรเงินอุดหนุนจัดตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

2.2 เพื่อลดช่องว่างด้านการคลังและลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 25,571.6 ล้านบาท

2.3 เพื่อใช้เป็นรางวัลในการบริหารการจัดการที่ดีตามหลัก ธรรมาภิบาล 500 ล้านบาท

2.3.1 เงินอุดหนุน 25,571.6 ล้านบาทจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป จัดสรรให้เทศบาล 12,180.6 ล้านบาท องค์การบริหารส่วนตำบล 12,076.16 ล้านบาท องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1,314.84 ล้านบาท

2.3.2 การจัดสรรเงินอุดหนุนให้เทศบาล 1,129 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 6,745 แห่ง และองค์การบริหารส่วนจังหวัด 75 แห่ง มีการกำหนดเกณฑ์การจัดสรรที่กำหนดเกณฑ์ที่อย่างน้อย เทศบาลต้องได้รับเงินอุดหนุนรวมเป็นรายได้อย่างน้อยแห่งละ 15 ล้านบาท องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเงินอุดหนุนรวมเป็นรายได้อย่างน้อยแห่งละ 4 ล้านบาท และองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนรวมเป็นรายได้อย่างน้อยแห่งละ 101 ล้านบาท

### 3. การปรับปรุงภาษีอากร ค่าธรรมเนียม สัดส่วนรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการปรับปรุงภาษีอากร ค่าธรรมเนียม สัดส่วนรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ได้กำหนดเป็นมาตรฐาน ยกตัวอย่าง ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545: 53)

3.1 การจัดสรรเงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน พ.ศ.2544 แบ่งสัดส่วนให้ อบจ.: เทศบาล (รวมเมืองพัทยา): อบต. คือ 20:70:10

3.1.1 การจัดสรรให้เทศบาลในแต่ละจังหวัดแบ่งโดยใช้ฐานจำนวนราษฎร และมีเกณฑ์สำหรับเทศบาลที่ยกฐานะมาจากสุขาภิบาลให้ได้รับการจัดสรรอย่างน้อยเท่ากับปีที่ล่วงมา หรือเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 10 ส่วนเทศบาลอื่นอย่างน้อยให้เท่ากับปีที่ล่วงมา แต่เมื่อคำนวณแล้วลดลงให้ลดลงไม่เกินร้อยละ 10

3.1.2 การจัดสรรให้ อบต. ในจังหวัด ตามสัดส่วนราษฎรในเขต อบต.

3.1.3 การจัดสรรเงินภาษีธุรกิจเฉพาะ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2544 แบ่งสัดส่วนให้ อบจ. : เทศบาล: อบต. คือ 20:50:30

3.1.4 เทศบาลจัดสรรให้ตามชั้นเทศบาล คือ เทศบาลเล็กได้รับจัดสรรมากกว่าเทศบาลใหญ่

3.1.5 อบต. จัดสรรตามชั้น อบต. เล็ก ได้รับจัดสรรมากกว่า อบต. ชั้นใหญ่

#### 4. การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544

ในการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544 นั้น ได้คำนวณตามสัดส่วนของประชากร ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 54)

4.1 จำนวนเงินภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นรายจังหวัด คำนวณตามสัดส่วนของเกณฑ์ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด ร้อยละ 50 และเกณฑ์ประชากร ร้อยละ 50 (กรุงเทพมหานคร เป็นจังหวัดหนึ่ง)

4.2 การจัดสรรในแต่ละจังหวัดแบ่งตามสัดส่วน อบจ. เทศบาล : อบต. คือ 20 : 50 : 30

4.3 ก่อนการจัดสรรให้นำเงินภาษีมูลค่าเพิ่มของ เทศบาล อบจ. ในแต่ละรูปแบบของทุกจังหวัดรวมกันก่อนแล้วนำมาจัดสรรให้ เทศบาล, อบจ. ไม่น้อยกว่ายอดที่ได้ในปีก่อน การแบ่งใช้เกณฑ์ชั้นของท้องถิ่น คือชั้นเล็กได้มากกว่าชั้นใหญ่

#### 5. การจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือกำหนดเป็นระเบียบที่ต้องปฏิบัติ ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 54)

5.1 กรมสรรพากรส่งมอบภาษีมูลค่าเพิ่ม ร้อยละ 8.5 หลังส่งมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละ 5 ตามกฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทย เพื่อจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2 การจัดสรรแต่ละจังหวัดคิดเกณฑ์ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด ร้อยละ 50 ประชากรร้อยละ 50

5.3 จัดถวน อบจ. : เทศบาล : อบต. คือ 20 : 50 : 30

5.4 เมืองพัทยาในจังหวัดชลบุรี ให้ได้รับการจัดสรรสัดส่วน ร้อยละ 20 กรุงเทพมหานคร เมื่อรวมกับภาษีอื่นแล้ว ต้องได้รับจัดสรรรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะ ไม่น้อยกว่าปีก่อน

#### การถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้การถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจและเกิดประโยชน์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด จึงได้กำหนดภารกิจดังนี้

## 1. การถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะ

ในการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะเป็นโครงการที่ต้องถ่ายโอนทันที มีรายละเอียด ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 54-55)

โครงการถ่ายโอนงานและกิจกรรมการบริการสาธารณะ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำนักงบประมาณดำเนินการกำหนดเป็นงานและ โครงการที่จะโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทันทีซึ่งไม่ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย หรือต้องถ่ายโอนบุคลากร และเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการได้ โดยในปีงบประมาณ 2543 มี 5 หน่วยงานที่โอนงาน คือ กรมชลประทาน กรมโยธาธิการ กรมเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมอนามัย และกรมทรัพยากรธรณี งานและโครงการที่โอน คือ การขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ การพัฒนาแหล่งน้ำและทางชนบท การขยายระบบประปาชนบท ในปีงบประมาณ 2543 มีวงเงินรวม 3,833.4 ล้านบาท

การดำเนินงานตามโครงการถ่ายโอนการจัดทำบริการสาธารณะนี้ สำนักงบประมาณ ยังให้ส่วนราชการต่าง ๆ เป็นเจ้าของงบประมาณ โดยจัดตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการและการใช้จ่ายงบประมาณส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ เป็นหน่วยจัดทำรูปแบบและรายการก่อสร้าง ประมาณราคา แล้วแจ้งให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยรับผิดชอบดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างรายการค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ให้ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณเป็นผู้เบิกจ่าย ทั้งนี้ควรมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการโอนและเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของรายการได้โดยไม่เพิ่มวงเงิน

การจัดสรรงบประมาณโครงการถ่ายโอนภารกิจ ในปีงบประมาณ 2543 จำนวน 3,833.42 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2544 จำนวน 32,339.6 ล้านบาท และปีงบประมาณ 2545 จำนวน 30,102.6 ล้านบาท งาน/โครงการที่ถ่ายโอน คือ กิจกรรมอาหารเสริม (นม) กิจกรรมก่อสร้างและซ่อมแซมถนน สะพาน กิจกรรมด้านประชาคม-ประปาหมู่บ้าน

การดำเนินงานโครงการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐบาลให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีตรวจติดตามผลการดำเนินงาน พบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน คือ อบต. ขาดความชำนาญในการจัดซื้อจัดจ้าง การกำหนดราคากลาง การควบคุมงาน การทำสัญญา, ส่วนกลางไม่กำหนดแนวทางที่ชัดเจนในบทบาทของส่วนราชการเจ้าของงบประมาณในส่วนภูมิภาคในการเข้าร่วมจัดซื้อจัดจ้าง, จังหวัด (ในฐานะภูมิภาค) ไม่ได้รับข้อมูล และไม่ได้รับการมอบอำนาจที่เพียงพอต่อการแก้ปัญหาอันเกิดจากวิธีการทางงบประมาณทำให้การดำเนินโครงการล่าช้า การถ่ายโอนไม่มีการพิจารณาความจำเป็นเร่งด่วนว่างานใดควรถ่ายโอนก่อน-หลัง เพราะงานบางอย่างเช่นการขุดเจาะบ่อบาดาลเมื่อโอนแล้วมีปัญหา



ทางปฏิบัติไม่อาจดำเนินการได้, นอกจากนั้นประชาชนยังไม่ทราบและไม่เข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจการถ่ายโอนงานจึงไม่เห็นความสำคัญและไม่สนใจเข้าไปมีส่วนร่วม ส่งผลให้ผู้บริหารท้องถิ่นใช้อำนาจตัดสินใจจ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอำเภอใจโดยไม่สนใจความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

โครงการถ่ายโอนงานและกิจกรรมบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการในปีงบประมาณ 2543-2544 มีปัญหาความยากลำบากในการเบิกจ่ายเงินตามโครงการซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจาก

(1) การกำหนดกิจกรรมไม่สอดคล้องศักยภาพของท้องถิ่นจึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงรายการและวงเงิน กรณีโครงการชุดเจาะบาดาลมีปัญหาด้านเทคนิคในการตรวจชั้นน้ำและคุณภาพน้ำที่ทำให้ค่าใช้จ่ายโครงการเพิ่มขึ้น

(2) ส่วนราชการเป็นหน่วยของงบประมาณและจัดทำแผนงาน ไม่มีการประสานงานกับท้องถิ่น และภูมิภาค จึงมีความซ้ำซ้อนของกิจกรรมในพื้นที่จึงไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ ต้องมีการขอเปลี่ยนแปลงรายการ

(3) การเปลี่ยนแปลงรายการต้องสำรวจออกแบบใหม่ งบประมาณราคาใหม่ ทำให้เสียเวลามาก

(4) ความล่าช้าเนื่องจากระบบงานสารบรรณของส่วนราชการ

(5) การจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลมีขั้นตอนมาก อำนาจการอนุมัติของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีวงเงินต่ำทำให้ขาดความคล่องตัว

คณะรัฐมนตรีได้แก้ปัญหาโดยมีมติในการประชุมเมื่อ 22 พฤษภาคม 2544 ดังนี้

(1) ให้คณะกรรมการกระจายอำนาจพิจารณาแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดกิจกรรมและดำเนินการจัดทำแผนงานและโครงการเอง

(2) ให้มีการแก้ไขกฎหมายการใช้จ่ายเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการนำเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไปดำเนินการตามความต้องการของท้องถิ่น

ผลจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยจึงสั่งยกเว้นระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจสั่งซื้อ สั่งจ้าง การอนุมัติได้ไม่จำกัดวงเงิน

## 2. แผนปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดทำแผนปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีขั้นตอนดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 55-57)

2.1 การจัดทำแผนปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2544 ดังนี้

2.1.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน รวม 69 งานและกิจกรรม

2.1.2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ประกอบด้วย การส่งเสริมอาชีพ 20 ภารกิจ งานสวัสดิการสังคม 13 ภารกิจ นันทนาการ 20 ภารกิจ สาธารณสุข 344 ภารกิจ

2.1.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการศึกษาความสงบเรียบร้อย รวม 17 ภารกิจ

2.1.4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พณิชยกรรม และการท่องเที่ยว รวม 14 ภารกิจ

2.1.5 ด้านการบริหารจัดการและกรอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวม 15 ภารกิจ

2.1.6 ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น รวม 2 ภารกิจ การถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้านจะเริ่มดำเนินการในปีงบประมาณ 2546 โดยถ่ายโอนให้ กับเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล (ชั้น 1 และ ชั้น 2) ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล (ชั้น 3 – ชั้น 5) ดำเนินการถ่ายโอนในปีงบประมาณ 2547

2.2 แผนปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุขคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2544 โดยให้การถ่ายโอนดำเนินการโดยการออกกฎหมาย จัดตั้ง “คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)” และเครือข่ายบริการสุขภาพ ในการจัดตั้ง กสพ. ทางกระทรวงสาธารณสุข และคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ จะร่วมกันกำหนดเกณฑ์ความพร้อม และวิธีประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับถ่ายโอนงาน

กระทรวงสาธารณสุขต้องการให้ กสพ. ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ คล่องตัว มีอิสระ เป็นองค์การมหาชนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ โดยไม่มุ่งแสวงหากำไร กฎหมายควรตราขึ้นก่อนวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2548 เพื่อรองรับงบประมาณ จากรัฐ รองรับสถานบริการสุขภาพทุกระดับในพื้นที่ ตลอดจนรองรับการถ่ายโอนข้าราชการกระทรวงสาธารณสุขในพื้นที่ โดยข้าราชการมีสถานภาพเป็นพนักงานของรัฐภายใต้การกำกับของ กสพ.

ในประเด็นนี้คณะกรรมการกระจายอำนาจอาจยังไม่เห็นชอบด้วยจึงสงวนไว้ยังไม่บรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการ

คณะกรรมการกระจายอำนาจเห็นชอบด้วยที่ให้กรรมการ กสพ. มีกรรมการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งเป็นกรรมการ และให้กรรมการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกกันเองเป็นประธาน และรองประธาน กสพ. การให้มี กสพ. เพื่อเป็นกลไกของท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของร่วมกัน โดยมีผู้แทนของรัฐ ผู้แทนภาคประชาสังคม ผู้แทนสถานบริการสาธารณสุข และผู้ทรงคุณวุฒิมีส่วนร่วม

ในการโอนถ่ายงานด้านการพัฒนาสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กสพ. จะพิจารณาอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการดำเนินงานพัฒนา สุขภาพอนามัย โดยเฉพาะงานด้านส่งเสริม ควบคุม และป้องกัน ตามขีด

ความสามารถที่เป็นจริง โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนในแต่ละพื้นที่ และ กสพ. มีอำนาจหน้าที่ในการสร้างความพร้อมในการปฏิบัติรับงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 การถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา คณะกรรมการกระจายอำนาจเห็นชอบแผนปฏิบัติการถ่ายโอน ในการประชุมเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2544 โดยมีสาระของแผนที่ให้กระทรวงศึกษาธิการร่วมกับคณะกรรมการกระจายอำนาจ เร่งสร้างความเข้าใจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาไว้แล้ว

ในขั้นตอนของการถ่ายโอนจะมีการกำหนดให้มีคณะทำงานเฉพาะด้านขึ้นมาดำเนินการเรื่องการจัดเตรียมความพร้อมการจัดการศึกษาได้เอง โดยเฉพาะ ภารกิจที่ถ่ายโอนมีทั้งเรื่องการจัดการศึกษาในระบบ และการจัดการศึกษานอกระบบ

การจัดการศึกษาในระบบ มีการศึกษาระดับปฐมวัยอายุ 4-6 ปี และการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นการถ่ายโอนให้ได้ตามเกณฑ์ประเมินความพร้อม รวมทั้งการศึกษาแบบพิเศษ 9 ประเภท โดยมีเกณฑ์ประเมินความพร้อม ถ้าผ่านเกณฑ์ก็จะสามารถจัดให้บริการศึกษาได้

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คณะกรรมการกระจายอำนาจเห็นชอบแล้ว ขั้นตอนดำเนินการต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ แล้วมีการพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ควบคู่กับการพิจารณาเกี่ยวกับขั้นตอนของการถ่ายโอนข้าราชการ และการจัดสรรสัดส่วนรายได้ตามภารกิจที่ถ่ายโอน (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 55-57)

## การถ่ายโอนบุคลากรและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้การถ่ายโอนบุคลากรและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นบรรลุวัตถุประสงค์ คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ได้กำหนดแนวทางให้สอดคล้องกับงานทั้งบุคลากรและการบริหารงานบุคคล ดังนี้

### 1. คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ได้กำหนดแนวทางการโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่น

ในการจัดทำแผนปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจ คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ได้กำหนดแนวทางการโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่น ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545: 57-58)

1.1 หลักการถ่ายโอนต้องสอดคล้องกับภาระหน้าที่และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย กระบวนการถ่ายโอนต้องราบรื่น คล่องตัว สอดคล้องกับความจำเป็น และความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีระบบจูงใจ มีหลักประกันความก้าวหน้า และได้รับสิทธิประโยชน์ไม่ต่ำกว่าหรือดีกว่าเดิมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ต้องยึดหลักการตามระบบคุณธรรม และมีกลไกดูแลความเป็นธรรม

1.2 รูปแบบและวิธีการถ่ายโอน ระยะเวลาที่ 1 (พ.ศ.2544-2547) เป็นการถ่ายโอนภารกิจตามมาตรา 30 (1) ของกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ แบ่งเป็น 3 กรณี คือ กรณีสมัครใจจะไป กรณีไม่สมัครใจ และกรณีที่เป็นอัตรากำลังเกิน

กรณีสมัครใจ กรณีข้าราชการอยู่ในท้องถิ่นอยู่แล้ว มีความชัดเจนในภารกิจที่รับผิดชอบให้โอนได้ทันที แต่ถ้าจะโอนไปท้องถิ่นอื่นนอกพื้นที่ปฏิบัติราชการเดิม กรมต้นสังกัดจะดำเนินการประสานงานเพื่อโอน หากยังโอนไม่ได้จะให้ “ศูนย์บริการการถ่ายโอนกำลังคน” รับผิดชอบดำเนินการประสานกับท้องถิ่น

กรณีไม่สมัครใจ ให้ข้าราชการนั้นลาออก โดยมีสิ่งจูงใจ หรือให้ศูนย์บริการถ่ายโอนฯ เกียติไปยังหน่วยงานอื่น และต้องจัดหาข้าราชการอื่นโอนลงไปท้องถิ่นแทนภายใน 3 เดือนหากครบกำหนดยังหาข้าราชการลงไปท้องถิ่นไม่ได้ ให้ยุบตำแหน่งที่ว่าง

กรณีที่เป็นอัตรากำลังเกิน เมื่อถ่ายโอนงานแล้ว อัตราในส่วนกลางเกินความจำเป็นให้ศูนย์บริการถ่ายโอนฯ หางานใหม่ให้ หรือให้ออกจากราชการด้วยเหตุยุบเลิกตำแหน่งแต่ให้เงินชดเชยเช่นเดียวกับการเกษียณก่อนกำหนด

1.3 สถานภาพข้าราชการ ให้เลือกที่จะยังสังกัดส่วนกลาง หรือเป็นพนักงานท้องถิ่นทันทีถ้ายังอยู่ในสังกัดเดิมให้ถือว่าเป็นการยืมตัวช่วยราชการในท้องถิ่น ระยะเวลา 1 ปี แล้วต้องตัดสินใจว่าจะโอนหรือไม่ ถ้าไม่โอนต้องลาออกจากราชการ

1.4 มีการกำหนดกลไกสนับสนุนการถ่ายโอน เช่นรัฐบาลสนับสนุนเงินที่ต้องจ่ายชดเชยข้าราชการที่ถูกยุบเลิกตำแหน่ง คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) วางระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่มีมาตรฐานเท่าการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนกลาง มีการให้สิทธิประโยชน์จูงใจโดยรัฐบาลอาจให้การสนับสนุนงบประมาณในระยะเวลา 5 ปี และมีสิ่งจูงใจอื่น ๆ เพื่อให้ข้าราชการโอนไปท้องถิ่น เช่น ให้บ้านหนึ่งบ้านอายุเพิ่มขึ้น ค่าตอบแทนรายเดือนแบบเหมาจ่าย

คณะอนุกรรมการด้านการเงินการคลัง งบประมาณ และบุคลากรในคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ได้พิจารณากำหนดแผนพัฒนาการถ่ายโอนบุคลากรแล้ว โดยมีการวิเคราะห์ถึงประเภทภารกิจที่ถ่ายโอน กับการกำหนดแนวทาง รูปแบบการถ่ายโอน ในช่วงปี 2544-2547

## 2. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ได้กำหนดแนวทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 58-59)

ตามกฎหมายระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดโครงสร้างคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น 3 ระดับ คือ

- (1) คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)
- (2) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
- (3) คณะกรรมการระดับจังหวัดหรือท้องถิ่น โดยมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการ

มาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (สำนักงาน ก.ถ.) ขึ้น เป็นหน่วยงานในสังกัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) มีการกำหนดกรอบการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 4 ประการ คือ

- (1) พัฒนาระบบ และรูปแบบการบริหารงานบุคคล โดยให้อยู่ในกรอบวงเงินไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (2) พัฒนาบุคลากร โดยเน้นการสร้างแรงจูงใจ การฝึกอบรม
- (3) พัฒนาระบบการติดตามประเมินผล
- (4) พัฒนาระบบเทคโนโลยีและเชื่อมโยงเครือข่าย

การปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ก.ถ. กำหนดให้การบริหารงานบุคคลที่พึงปรารถนา มี 5 ประการ คือ

(1) ยึดหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น

(2) ยึดหลักคุณธรรมที่เน้นความรู้ ความสามารถ ความเสมอภาค ความมั่นคงในอาชีพ ความเป็นกลางทางการเมือง

(3) หลักประสิทธิภาพ/ประสิทธิผล เน้นการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

(4) หลักความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

(5) หลักการมีส่วนร่วม

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ได้กำหนดหลักการในการโอนย้ายข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกันระหว่างจังหวัด ดังนี้

(1) มีอนุกรรมการกั้นกรองการโอนย้าย ที่ประกอบด้วยผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

(2) ต้องคำนึงถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อประโยชน์ราชการ และความต้องการของท้องถิ่น

(3) การโอนย้ายระหว่างจังหวัดดำเนินการได้โดยคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ระดับจังหวัด พิจารณา ความตกลงกันเองหากโอนย้ายภายในจังหวัดให้ยื่นคำร้องต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะย้ายไปอยู่ พร้อมหนังสือยินยอมจากต้นสังกัดแล้วเสนอให้คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบ อำนาจแต่งตั้งคือหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ได้ออกประกาศเกี่ยวกับ “ประโยชน์ตอบแทนอื่นและเงินค่าจ้างพนักงานส่วนท้องถิ่น” ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนดวงเงินไว้สูงกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่ได้

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแล้ว เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2544 มีประเด็นสำคัญ คือ

(1) การกำหนดโครงสร้างและการแบ่งส่วนราชการ การกำหนดตำแหน่ง และมาตรฐานของตำแหน่ง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดโดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่และปริมาณงบบุคลากรที่ ก.ถ. กำหนด โดยให้จัดทำแผนอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอ ก.ถ. พิจารณาให้ความเห็นชอบ

(2) การกำหนดมาตรฐานของตำแหน่ง อัตราตำแหน่ง ให้จำแนกตามสายงาน โดยคำนึงลักษณะงาน ความรับผิดชอบ คุณภาพของงาน ความก้าวหน้าในสายงาน และความ ต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดแตกต่างกัน

(3) โครงสร้างอัตราเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น สามารถจัดให้มีได้ เพื่อ เป็นการเสริมสร้างความมั่นคง สร้างขวัญ และแรงจูงใจ ในการจัดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและ ประโยชน์ตอบแทนอื่น ต้องคำนึงถึงหน้าที่ ความรับผิดชอบ คุณภาพ ปริมาณงาน ความง่ายของ งานในแต่ละตำแหน่ง และมีสัดส่วนเหมาะสมแก่รายได้ด้วย (สถาบันพระปกเกล้า, 2545: 55-59)

### 3. ประเด็นข้อพิจารณาปัญหาที่เกิดจากการกระจายอำนาจ

ในประเด็นข้อพิจารณาปัญหาที่เกิดจากการกระจายอำนาจ คณะกรรมการกระจายอำนาจ ได้กำหนดแนวทาง ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 59-63)

3.1 แนวโน้มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการปรับโครงสร้างให้ฝ่ายบริหาร ท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาการไร้เสถียรภาพของฝ่ายบริหาร และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน เป็นกรณีโครงสร้างที่แยกอำนาจระหว่างฝ่ายสภาท้องถิ่น กับฝ่ายบริหารออกจากกัน

ข้อพิจารณาในประเด็นนี้คือ การเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงเป็นสิ่งที่ดี แต่ต้องจัดวางระบบ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารท้องถิ่นให้เหมาะสม ต้องมีการพัฒนาฝ่ายสภา ท้องถิ่นในด้านขีดความสามารถในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ขีดความสามารถในการทำหน้าที่ตาม กระบวนการนิติบัญญัติของท้องถิ่น โดยเฉพาะขีดความสามารถในการพิจารณาออกข้อบัญญัติ ท้องถิ่นนอกจากนี้ รัฐบาลควรมีการกระจายอำนาจตามกฎหมาย ให้ท้องถิ่นสามารถออก ข้อบัญญัติท้องถิ่นบังคับใช้ในท้องถิ่นของตนเอง เพื่อเป็นการกระตุ้นให้สมาชิก สภาท้องถิ่น ตระหนักใน ความสำคัญของสภาท้องถิ่นด้านการตรวจสอบฝ่ายบริหารและการออกข้อบัญญัติ ท้องถิ่น

3.2 ปัญหาความขัดแย้งระหว่าง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับองค์การบริหารส่วนตำบล มีปัญหาที่แพร่กระจายไปเกือบทุกแห่ง สร้างปัญหาความสับสนและความเบื่อหน่ายแก่ประชาชน รวมทั้งปัญหาการเรียกร้องให้ยังคงมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตเทศบาลที่เปลี่ยนฐานะมาจาก สุขาภิบาล เหตุแห่งปัญหาเนื่องจากการกระจายอำนาจไม่ได้มีการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดวางระบบ อำนาจของผู้นำในตำบล หมู่บ้าน ให้เกิดความสมดุลและถ่วงรั้งกันในตำบลหมู่บ้านมีกฎหมายที่ให้ อำนาจผู้นำ 2 กลุ่มที่ต่อสู้กันกลุ่มผู้นำเก่า คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อิงกับกฎหมายลักษณะปกครอง

ท้องถิ่น ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล อิงกับกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับการจัดสรรอำนาจใหม่ในตำบล หมู่บ้าน อยู่บนพื้นฐานว่าทั้งกลุ่มอำนาจเก่า (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) และกลุ่มอำนาจใหม่ (องค์การบริหารส่วนตำบล) ไม่มีกลุ่มใดที่ดีหรือไม่ดีทั้งหมดต่อการจัดระบบการปกครองตำบลหมู่บ้านบนพื้นฐานของการกระจายอำนาจหรือควรยกเลิกอำนาจเก่า หรือยกเลิกอำนาจใหม่ แต่ควรกำหนดกรอบการพิจารณาว่าจะมีวิธีการใดที่ประชาชนในตำบล หมู่บ้าน จะได้รับประโยชน์ จากทั้ง 2 กลุ่ม ข้อเสนอที่รัฐบาล และนักวิชาการ ควรมีการพิจารณาตัดสิน มีดังนี้

1) จะมีการปรับกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น และกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ให้มีความชัดเจนด้านบทบาท อำนาจหน้าที่อย่างไร ที่แต่ละฝ่ายต้องปฏิบัติอย่างไร ซึ่งปัญหาในทางปฏิบัติ เช่นการปกครองตำบล หมู่บ้านนั้น การจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่เป็นไปตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นเดิมการจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่ต้องให้สภาตำบล (ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326) พิจารณาให้ความเห็นชอบ แต่ในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยให้ผ่านการพิจารณาจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก่อน ก่อให้เกิดปัญหาความไม่พอใจจากกำนันผู้ใหญ่บ้านว่า ทำไมต้องให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณา ทั้งๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น

2) กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังมีความสำคัญต่อระบบการปกครองตำบลหมู่บ้าน อยู่จริงหรือไม่ ถ้าไม่ยกเลิกระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีวิธีการใดที่จะให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนได้อย่างแท้จริง ไม่ใช่ในฐานะสายงานของข้าราชการฝ่ายปกครอง แต่ในฐานะผู้นำของหมู่บ้าน ชุมชน ในการปกป้องต่อรองตรวจสอบ การดำเนินกิจการบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือวางระบบให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นสถาบันตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในนามตัวแทนของประชาชน หรือให้มีอำนาจงตุลาการในระดับตำบล หมู่บ้าน เช่น อำนาจในการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดกฎหมาย หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น หรืออำนาจในการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

3.3 การปกครองระดับหมู่บ้านมีความสำคัญ และมีความใกล้ชิดกับประชาชน นโยบายของรัฐบาลหลายนโยบาย เช่น นโยบายกองทุนหมู่บ้านก็ให้ความสำคัญในการทำงานของประชาชนในหมู่บ้านแต่การที่จะให้การปกครองหมู่บ้านตามรูปแบบของกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยคณะกรรมการหมู่บ้าน หรือ หมู่บ้านอาสาพัฒนา และป้องกันตนเอง (หมู่บ้าน อ.พ.ป.) ที่ยังคงมีสถานะทางกฎหมายอยู่แต่ไม่มีบทบาทในเชิงการ



ปกครองแต่อย่างใด เนื่องจากแนวโน้มในระยะ 8 ปี ที่ผ่านมา มุ่งเข้าไปที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลและแนวทางของการกระจายอำนาจ

การจะรื้อฟื้นรูปแบบการปกครองหมู่บ้านแบบเดิมขึ้นมาใหม่ไม่มีความเหมาะสม และขัดแย้งต่อแนวทางการกระจายอำนาจ

ทางเลือกหนึ่งที่ควรมีการพิจารณา คือ การกระจายอำนาจให้มี “ประชาธิปไตยทางตรง” ในระดับหมู่บ้าน คือเป็นการกระจายอำนาจลงสู่หมู่บ้านจะเหมาะสมหรือไม่ ทั้งนี้ยังคงบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในระดับของการพัฒนาระดับตำบล แต่การดำเนินงานในหมู่บ้านควรให้ประชาชนในหมู่บ้านปกครองตนเอง ซึ่งเมื่อปี 2518 เคยมีพระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนา พ.ศ.2518 ที่มีกำหนดให้หมู่บ้านมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้ของตนเอง ผู้ปกครองหมู่บ้านเปลี่ยนชื่อจากผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานหมู่บ้าน

การให้หมู่บ้านปกครองตนเอง ในลักษณะหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยจัดให้มีสภาหมู่บ้านที่ประชาชนทุกคนที่มีสิทธิเลือกตั้งและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านนั้นเป็นสมาชิก สภาหมู่บ้านการดำเนินการใดๆ ในหมู่บ้านต้องผ่านการตัดสินใจของสภาหมู่บ้าน โดยที่สภาหมู่บ้านจะประชุมกันคัดเลือกหัวหน้าหมู่บ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน) และคณะผู้บริหารหมู่บ้าน ทำหน้าที่บริหารหมู่บ้าน หมู่บ้านจะมีงบประมาณของตนเอง และมีเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในรูปของกองทุนเพื่อการพัฒนาหมู่บ้าน

ข้อเสนอที่ไม่จำเป็นที่จะปรากฏกฎหมายขึ้นมาใหม่ แต่ดำเนินการโดยการแก้ไขกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ในส่วนที่ว่าด้วยการปกครองตำบล หมู่บ้านใหม่ โดยอาจคงชื่อตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไว้ แต่ปรับบทบาท อำนาจหน้าที่ และโครงสร้างการปกครองใหม่ ทั้งนี้ควรมีการพิจารณาถึงระบบความสัมพันธ์ด้านอำนาจหน้าที่กับกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

3.4 ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในสภาพปัจจุบันประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่ำ ซึ่งไม่ใช่เพราะประชาชนไม่รู้ แต่ในกระบวนการบริหารของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการจัดทำงบประมาณกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง กฎหมายยังไม่บังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน โดยผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นมักจะถือว่าประชาชนเลือกมาแล้วควรมีอำนาจกำหนดนโยบายและตัดสินใจในนโยบาย (ตามแนวคิดของประชาธิปไตยแบบผู้แทน) นอกจากนี้ ประชาชนเบื่อหน่ายต่อปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น และเห็นว่าการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับจะสร้างปัญหาและก่อให้เกิดอันตรายกับตัวเอง

แนวทางแก้ปัญหานี้ มี 2 ลักษณะ คือ ในลักษณะแรกต้องมีการแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องให้ประชาชนหรือประชาสังคมเข้าไปมีบทบาทแสดงความคิดเห็นข้อเสนอแนะ และตรวจสอบในทุกขั้นตอนในลักษณะที่สองภาครัฐบาลต้องเร่งส่งเสริมพัฒนาบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากกว่าที่เป็นอยู่ รัฐบาลควรเลือกตัดสินใจทางนโยบายที่เหมาะสมว่า การใช้จ่ายงบประมาณในการวางระบบอินเทอร์เน็ตตำบลเพื่อเชื่อมโยงโครงข่ายการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งแม้จะเป็นนโยบายที่ดีในการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การดำเนินนโยบายนี้ภายใต้ภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีระบบที่ดี และประชาชนขาดความเข้าใจและขาดการมีส่วนร่วม รัฐบาลควรเน้นนโยบายและจัดสรรทรัพยากรของรัฐในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและพัฒนาทักษะและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นทักษะและขีดความสามารถทางการบริหารราชการขั้นพื้นฐาน หรือไม่ หากรัฐบาลไม่สนใจที่จะแก้ปัญหานี้ อนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรองรับต่อการโอนถ่ายภารกิจของรัฐมาให้ก็จะประสบปัญหาในทางปฏิบัติ รัฐบาลจึงควรพิจารณาเร่งด่วนในการพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถในการบริหาร และการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยด่วน

3.5 การตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการให้มีการบริหารงานที่โปร่งใส การป้องกันการทุจริต การใช้อำนาจในทางที่มีขอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ยังไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร มีปรากฏให้เห็นบ่อยครั้งเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง หรือการแสวงหาประโยชน์ของผู้บริหารท้องถิ่น และพนักงานท้องถิ่น มาตรการที่รัฐบาลใช้ยังไม่อาจยับยั้งกระบวนการทุจริตได้เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นเริ่มปรับตัวให้การดำเนินงานของงานนั้นมีลักษณะ “ทุจริตแบบถูกกฎหมาย” หรือ ไม่โปร่งใสแต่ตรวจสอบได้ตามกฎหมาย” ทั้งนี้คือการอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ กระบวนการตรวจสอบของภาครัฐบาลยังไม่อาจหยุดยั้งกระบวนการเหล่านี้ได้ ภาคประชาชนเองก็ไม่อยากเข้าไปเสี่ยงภัยกับอิทธิพลระดับท้องถิ่นที่มีการข่มขู่

ประชาชนที่เข้าไปตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า “อยากมีรูที่ห้าบนใบหน้าหรือ” (บนใบหน้ามี 2 รู จมูก 2 รูหู)

ประเด็นนี้ ภาครัฐบาลต้องหามาตรการและแนวทางที่เข้มงวดในการตรวจสอบและลงโทษไม่ควรให้ประชาชนไปเสี่ยงภัยในกระบวนการตรวจสอบ

3.6 บทบาทของการเมืองระดับชาติที่เข้าไปวางเครือข่ายสัมพันธ์กับการเมืองระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องโยงกับผลประโยชน์ด้านการวางรากฐานทางการเมือง กับการแสวงหาประโยชน์จากงบประมาณโครงการถ่ายโอน เป็นปรากฏการณ์ที่มาพร้อมกับการกระจายอำนาจ และการจัดสรร

ประโยชน์และจัดสรรอำนาจการเมืองในตำบล หมู่บ้าน ชุมชน หากขยายต่อไปมากขึ้น การกระจายอำนาจที่คำนึงถึงหลักธรรมาภิบาลก็จะไม่เป็นผล

3.7 การดำเนินงานของคณะกรรมการกระจายอำนาจที่ผ่านมา มีความก้าวหน้าด้านการจัดสรรสัดส่วนรายได้ที่เพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีการพัฒนาด้านการจัดเก็บรายได้ตามฐานรายได้ของตนเองเพิ่มขึ้น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล ยังมีรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินต่ำมาก ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นไม่สนใจที่จะพัฒนาการจัดเก็บรายได้ ต่างมุ่งหวังรอเงินอุดหนุนจากรัฐบาล แะงบประมาณโครงการถ่ายโอนเท่านั้น

3.8 การดำเนินงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจอื่น ๆ ที่ยังไม่ก้าวหน้าออกเหนือจากการโอนถ่ายภารกิจและการโอนถ่ายบุคลากร ซึ่งต้องรอเงื่อนไขการดำเนินการตามระยะเวลาแล้ว การดำเนินงานที่ควบคู่กับการกระจายอำนาจที่ยังไม่มีความก้าวหน้า คือ การสร้างระบบประกันคุณภาพการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น ยังไม่มีความชัดเจน การกำหนดบทบาทของรัฐในการกำกับดูแลยังไม่ชัดเจนว่าผู้มีหน้าที่ของรัฐบาลในสมรรถนะจะมีบทบาทในการกำกับอย่างไรที่ไม่ใช่การเข้าไปแทรกแซง-ควบคุม จนขัดต่อการกระจายอำนาจ หรือปล่อยวางไม่สนใจจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม (สถาบันพระปกเกล้า, 2545: 59-63)

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จักรกฤษณ์ นรนิติคุณากร แสง สวงนเรือง และกระจ่าง พันธุมนาวิน (2524 : 7-44) ได้ศึกษาเรื่องการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสภาตำบล และสรุปองค์ประกอบสำคัญในการบริหารงานที่สมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขใน 6 ประเด็น ดังนี้

1. การระบุความต้องการที่เป็นประโยชน์แก่การพัฒนาท้องถิ่น
2. การจัดทำแผนและโครงการพัฒนา
3. การบริหารการเงิน
4. การดำเนินงานตามโครงการ
5. การติดตามและรายงานผล
6. การทำนุบำรุงสิ่งที่ได้ก่อสร้างไปแล้วหรือสิ่งที่มีอยู่

นอกจากองค์ประกอบสำคัญทั้ง 6 ประการดังกล่าวข้างต้น ยังได้กล่าวถึงประเด็นในการวิเคราะห์องค์ประกอบการบริหารที่สำคัญ 4 ด้านคือ ด้านนโยบาย ด้านโครงสร้าง ด้านระเบียบวิธีปฏิบัติด้านการคลัง และด้านบุคคล Comell Local Government Program ได้ศึกษาการพัฒนาขีด

ความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่น พบว่า นอกจากการให้อิสระทางด้านการคลังและการบริหารเงิน การบริหารงานบุคคล งานทะเบียนและการบริหารสัญญาแล้วควรมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง กระบวนการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่น โดยใช้ความพร้อมด้านเทคโนโลยี ขนาดของประชากร ขนาดของพื้นที่และปัจจัยอื่นๆ ในการกำหนดการจัดทำบริการสาธารณะและขอบเขตการให้บริการ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและขีดความสามารถของท้องถิ่นในการจัดการและ ส่งมอบบริการสาธารณะนั้น ผลจากการศึกษานี้แสดงว่า รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งมีขอบเขตและ ภารกิจแตกต่างกันไปตามปัจจัยข้างต้น

องค์การที่จะสามารถทำการวางแผนและดำเนินการตามแผนพัฒนาได้จึงนั้น จะต้อง มีปัจจัยเหล่านี้ คือ

1. ความต่อเนื่องและความมั่นคงทางนโยบายของฝ่ายการเมือง
2. ทรัพยากร
3. ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ใหม่ๆ หรือนวัตกรรม
4. ทักษะ

คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา ได้พิจารณาศึกษาเรื่องปัญหาการดำเนินการจัดตั้ง และประสิทธิภาพของการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และสรุปปัญหาความไม่พร้อม ในการจัดตั้งการบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. ความไม่พร้อมของประชาชน
2. ความไม่พร้อมของบุคลากรในการดำเนินงาน
3. ความไม่พร้อมของสถานที่และพื้นที่

องค์การบริหารส่วนตำบล

5. ความไม่พร้อมของกฎหมายและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวข้องกับการบริหารส่วนตำบล

ความเหมาะสมของภารกิจที่จะถ่ายโอนคือ ภารกิจที่จะจัดทำเพื่อสนองความต้องการ สันรวมของประชาชนเฉพาะท้องถิ่นที่แตกต่างหากจากกิจกรรมของรัฐ และเป็นภารกิจที่มี วัตถุประสงค์และลักษณะในการให้บริการโดยอยู่ในความอำนาจหรือความควบคุมของท้องถิ่น และการแบ่งแยกการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น พบว่า มีหลักเกณฑ์ในการ แบ่งแยก 2 ประการ คือ

1. หลักเกณฑ์ในเรื่องผลประโยชน์มหาชนโดยรัฐกับผลประโยชน์มหาชนของ ท้องถิ่น

2. การกิจที่เป็นกิจการใหญ่ต้องใช้เวลาและเทคโนโลยีอื่นๆ ในการดำเนินการระดับสูงเป็นหน้าที่ของรัฐ และภารกิจที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่นที่ไม่สลับซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนักเป็นเรื่องของท้องถิ่น

ประยูร กาญจนกุล (2533) เสนอดัชนีที่ใช้ชี้ว่าองค์กรท้องถิ่นจะปกครองตนเองได้หรือไม่ ดังนี้

1. เป็นองค์กรนิติบุคคล
2. มีการเลือกตั้งสมาชิกองค์กร
3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. มีงบประมาณในการปกครองตนเอง
5. มีการควบคุมดูแลโดยรัฐบาลกลาง

เฉลิมพล โชตินุชิต (2539) กล่าวว่า “ภารกิจด้านต่างๆ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริการสาธารณะทั้งสิ้น ดังนั้นในส่วนของท้องถิ่นเอง จะมีคำถามว่า ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างประสิทธิภาพการบริหารจัดการของท้องถิ่นของตนเองไว้หรือไม่เพียงไร มีการพัฒนาการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของภาคประชาคม เพื่อให้มีการโปร่งใส ตรวจสอบได้บ้างหรือไม่และแต่ละภารกิจควรดำเนินการไปในรูปแบบใด เหล่านี้เป็นปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องคำนึงและเตรียมพร้อมการรองรับที่มีประสิทธิภาพ”

เอกรัตน์ นุญน้อย (2541) ภาวะความพร้อมในการรับถ่ายโอนอำนาจสู่ท้องถิ่น หมายถึง ความพร้อมของเทศบาลในด้านกระบวนการบริหารจัดการเทศบาล ประกอบด้วย การวางแผนการจัดองค์กร การอำนวยการ การประสานงาน การประเมินผล และความพร้อมในด้านปัจจัยที่ใช้ในการบริหารจัดการเทศบาล ประกอบด้วย ด้านบุคลากร ด้านการเงิน ด้านสำนักงาน อาคารและสถานที่ และด้านเครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงาน ว่ามีความพร้อมในการรับถ่ายโอนอำนาจสู่ท้องถิ่นในระดับใด

การเตรียมความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. การเตรียมความพร้อมด้านโครงสร้างการจัดองค์กร เท่าที่ผ่านมากำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดมาจากส่วนกลางเป็นรูปแบบเดียวกันหมดเพื่อความง่ายสะดวกในการกำหนด แต่ในทางปฏิบัติ ในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความหลากหลายแตกต่างกันไปตามสภาพของพื้นที่ แม้แต่เทศบาลเองก็ยังมี ความแตกต่าง บางเทศบาลเป็นชุมชนเมืองที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง มีประชาชนหนาแน่น บางเทศบาลยังมีลักษณะเป็นชนบทอยู่มาก เช่น เทศบาลตำบลที่เปลี่ยนฐานะมาจากสุขาภิบาล เป็นต้น ดังนั้นจำเป็นต้องมีการทบทวนการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งให้มีทั้งส่วนที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจำเป็นต้องมี เช่น ส่วนอำนวยการ ส่วนการคลัง ส่วนการโยธา ส่วนการวางแผน นอกนั้นให้เป็นไปตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น เช่น บางท้องถิ่นอาจมีพัฒนาการเกษตร ส่วนอนามัยสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นอกจากนี้ควรมีการพิจารณาตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีองค์ประกอบจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อคิดเห็นต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น

2. การวางระบบบริหารงาน นอกจากการจัดโครงสร้างองค์กรใหม่ให้เหมาะสมแล้วการวางระบบงานให้มีความคล่องตัว รวดเร็วในการบริหารงานและการให้บริการแก่ประชาชนเป็นสิ่งจำเป็น การปรับปรุงขั้นตอนการทำงานให้สั้นหรือลดน้อยลง การนำองค์ความรู้และเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วย เช่น ระบบข้อมูลสารสนเทศ การนำเอาระบบบริหารงานแบบเป็นทีม การสร้างระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาคมท้องถิ่น การเปิดเผยข้อมูลการปฏิบัติงานให้ประชาคมส่วนท้องถิ่น ได้รับรู้เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในยุคข้อมูลข่าวสาร

3. การพัฒนาบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในที่นี้ ได้แก่ นักการเมืองท้องถิ่นและข้าราชการส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นในยุคโลกาภิวัตน์จำเป็นต้องแสวงหาความรู้ความชำนาญเพิ่มเติมในระบบการศึกษาและนอกระบบการศึกษา การแสวงหาความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาเพื่อจัดทำหลักสูตรการพัฒนาความรู้ให้กับนักการเมืองท้องถิ่นและข้าราชการส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นประจำและต่อเนื่อง หรือการสัมมนาเพื่อเพิ่มพูนความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านเป็นความคิดริเริ่มที่จำเป็นต้องเกิดขึ้นในยุคนี้

4. การสร้างระบบเครือข่ายกับประชาคมท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน ในการบริหารงานท้องถิ่นยุคใหม่จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะประชาคมท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้เลือกตัวแทนเข้าในท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นจำเป็นต้องรับรู้ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น พร้อมกับสร้างระบบการติดต่อสื่อสารสองทางกับประชาชนอย่างต่อเนื่องด้วยการพบปะกับประชาชนท้องถิ่น ดึงให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของคณะผู้บริหารท้องถิ่น นอกจากนี้ การดึงหน่วยงานภาครัฐและธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ไม่ได้

ธนาคารโลกศึกษาปัจจัยและปัญหาของการกระจายอำนาจการปกครองในประเทศกำลังพัฒนา พบว่า การกระจายอำนาจการปกครองจะสำเร็จและได้รับผลดี ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้

การรับผิดชอบในการดำเนินงานทางการเมืองของผู้นำทางการเมือง

1. พฤติกรรมแบบองค์กรที่จะทำการบริหารเมืองที่สอดคล้องกับการปกครองแบบกระจายอำนาจ
2. การจัดรูปแบบองค์กรที่จะทำการบริหารอำนาจที่ได้รับการกระจายมา
3. การสนับสนุนทางการเงิน การคลัง และจัดการงานบุคคลเพื่อการบริหารงานการเมืองในท้องถิ่น

ประธาน สุวรรณมงคล (2543 : 104) สิ่งที่ต้องพิจารณาการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการก็คือ การเตรียมพร้อมให้กับตนเองเพื่อรองรับหน้าที่และทรัพยากรที่ถ่ายโอนมาจากส่วนกลาง ดังนี้

1. การเตรียมความพร้อมด้านโครงสร้างการจัดองค์การ ในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความหลากหลายแตกต่างกันไปตามสภาพของพื้นที่ จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนการจัดโครงสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีทั้งส่วนที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจำเป็นต้องมี นอกนั้นให้เป็นไปตามความเหมาะสม

2. การวางระบบบริหารงานให้มีความคล่องตัว รวดเร็วในการบริหารงานและการให้บริการแก่ประชาชน การปรับปรุงขั้นตอนการทำงานให้สั้นหรือลดน้อยลง การนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วย เช่น ระบบข้อมูลสารสนเทศ การนำเอาระบบบริหารงานแบบเป็นทีม การสร้างระบบกลุ่มสัมพันธ์ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาคมท้องถิ่น การเปิดเผยข้อมูลการปฏิบัติงานให้ประชาคมส่วนท้องถิ่นได้รับรู้

3. การพัฒนาบุคลากรองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

4. การสร้างระบบเครือข่ายกับประชาคมท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

ประภาณี เกษตรธรรม (2543) ได้ทำวิทยานิพนธ์เรื่อง การถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสู่ท้องถิ่น: กรณีศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างการควบคุมของส่วนกลาง ศักยภาพของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน ผลการศึกษา พบว่า ราชการส่วนกลางยังมีอำนาจมากในการกำหนดทิศทางการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจในการประเมินและแนวทางการปฏิบัติงานให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ รวมทั้งส่วนกลางยังมอบอำนาจให้ส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดูแลการปฏิบัติตัวของสมาชิก การดำเนินงาน และพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนการดำเนินงานของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น พบว่า ศักยภาพเพียงพอในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย โดยใช้วิธีบริหารทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ แต่ยังคงขาดความเข้มแข็งในการยืนยันสิทธิของตน รวมทั้งยังลังเลที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ส่วนภาคประชาชนในท้องถิ่นเองยังคาดหวังที่จะให้องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้แก้ปัญหาให้ตน มากกว่าที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของตนเอง และการควบคุมตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพียงการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิก การวิพากษ์วิจารณ์ในชุมชน การร้องเรียนตามสายงานเพื่อให้หน่วยงานอื่นดำเนินการตรวจสอบแทนตนเอง แต่ไม่มีการรวมกลุ่มเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของผู้บริหารท้องถิ่นแต่อย่างใด

ดังนั้น ในช่วงระยะเวลาที่ทำการศึกษาคั้งนี้ (2540-2542) ปรากฏการณ์การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอย่างองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ยังอยู่ในช่วงของการโอนหน้าที่จากรัฐบาลส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้กับท้องถิ่น โดยศึกษาอำนาจในการควบคุมและกำหนดทิศทางการทำงานของราชการส่วนท้องถิ่นไว้ ยังไม่ใช่ช่วงของการกระจายอำนาจในความหมายของการให้หน่วยงานในระดับจังหวัดอิสระในการตัดสินใจอย่างกว้างขวาง แต่กระนั้นราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาควางบทบาทหน้าที่ของตนเองไว้ที่การเป็นพี่เลี้ยงมากกว่าที่จะเป็นผู้ควบคุม กำกับ ดูแล ตามข้อกฎหมาย ขณะเดียวกันส่วนท้องถิ่นเองยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และการควบคุมตรวจสอบอย่างกว้างขวาง ฉะนั้นการดำเนินงานส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นไปตามความต้องการของรัฐบาลส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และผู้บริหารส่วนท้องถิ่น มากกว่าจะเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเอง

ข้อเสนอแนะจากการศึกษาคั้งนี้ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในการบริหารมากขึ้น ควรปรับปรุงดังนี้ คือ

1. ให้มีระบบแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันอย่างเด็ดขาด
2. ให้มีผู้นำที่เป็นทางการในหมู่บ้านเพียงตำแหน่งเดียว
3. ให้ประชาชนส่วนน้อยร้องขอให้เกิดกระบวนการถอดถอนสมาชิกได้
4. ให้ท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถออกแนวทางปฏิบัติเองได้ และ
5. ให้กลุ่มประชาชนสามารถขอรับเงินอุดหนุนจากราชการส่วนท้องถิ่นได้ แม้มิใช่

อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นก็ตาม

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และศูนย์วิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2544: 33-46) ได้ร่วมกันศึกษาการพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสนองระบบมาตรฐานขั้นต่ำด้านการบริหารจัดการไว้ว่า เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและโปร่งใส ต้องมีเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ ดังนี้



1. มาตรฐานขั้นต่ำด้านการจัดองค์การการบริหาร ซึ่งควรเป็นองค์การที่มีขนาดเล็ก กะทัดรัด มีประสิทธิภาพสูง มีความยืดหยุ่นสูง สามารถปรับเปลี่ยนได้อย่างคล่องตัว และควรมี มาตรการกำกับดูแลส่งเสริมให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดองค์การบริหารตามเกณฑ์มาตรฐาน ที่กำหนดขึ้น

2. มาตรฐานขั้นต่ำด้านการวางแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งควรประกอบด้วยสาระสำคัญ 3 ส่วน คือ วิสัยทัศน์ของท้องถิ่นและควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน ด้วย

3. มาตรฐานขั้นต่ำด้านการบริหารการคลัง ซึ่งต้องอิงหลัก 3 ประการ คือ หลักเกณฑ์ ด้านเทคนิควิชาการ ด้านการคลัง งบประมาณ และบัญชี การป้องกันการทุจริตและ การเลือกปฏิบัติของผู้ปฏิบัติงานและการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและตรวจสอบโดยตรง

4. มาตรฐานขั้นต่ำด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งมีอิสระในการบริหารงานบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด โดยยึดหลักคุณธรรมเป็นสำคัญ

5. มาตรฐานขั้นต่ำด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน 3 ประการ คือ

5.1 การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็นตัดสินใจ

5.2 การมีกระบวนการดำเนินงานที่โปร่งใสเปิดเผย เป็นธรรม และเชื่อถือได้

5.3 การบังคับใช้มาตรฐานขั้นต่ำ โดยให้มีหน่วยงานตรวจสอบมาตรฐานขั้นต่ำ

ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและเปิดเผยให้ประชาชนรับทราบ

วิยะดา ตีระแพทย (2542) ที่ได้ศึกษาเรื่อง “การนำนโยบายถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคมสู่การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล” ทั้งนี้เพื่อศึกษาสภาพข้อเท็จจริงและสภาพ ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้ง ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการนำนโยบายถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคมสู่การ ปฏิบัติงาน ผลการศึกษาสภาพการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ร้อยละ 96 ปฏิบัติงานตาม พ.ร.บ.๗ และร้อยละ 50 ขึ้นไป ปฏิบัติงานสอดคล้องกับภารกิจ บนระบการตามนโยบายถ่ายโอนงาน การศึกษาสภาพปัญหาการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม พบว่า ร้อยละ 80 ขึ้นไป ประสพปัญหา คือ ด้านความพร้อมของบุคลากรด้านโครงสร้างของ องค์การบริหารส่วนตำบล ด้านงบประมาณสนับสนุนการช่วยเหลือ ด้านวัสดุครุภัณฑ์สนับสนุน การช่วยเหลือ และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับทัศนคติต่อความพร้อมในการ นำนโยบายถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคมสู่การปฏิบัติงาน อยู่ในระดับเห็นด้วยมากกว่าต้องมื ความพร้อมทั้ง 5 ด้านเป็นปัจจัยสำคัญ จึงสรุปได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลยังประสบปัญหาทั้ง 5 ด้าน ส่งผลให้ไม่มีความพร้อมเพียงพอที่จะนำนโยบายถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติ

นวพร แสงหนุ่ม (2544) ได้ศึกษาเรื่อง “การประเมินผลการดำเนินงานองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่” ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีประสิทธิผลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ คือ ด้านโครงสร้างระบบงาน บรรยากาศภายในองค์การบริหารส่วนตำบล และความสามารถทางการบริหารงาน โดยประสิทธิผลการดำเนินงานอยู่ในเกณฑ์สูง สำหรับปัญหาในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่ามีปัญหาด้านเป้าหมายในการดำเนินงานยังไม่ชัดเจน การจัดหาและการตัดสินใจยังขาดหลักเกณฑ์และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่ดีพอ

นภค นุญมา (2541) ได้ศึกษาเรื่อง “ปัญหาการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่” ผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการส่วนใหญ่ขาดความพร้อมในด้านการศึกษาอบรมเกี่ยวกับความเข้าใจที่ถูกต้องในกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ ของทางราชการทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งยังมองไม่มีการช่วยเหลือกันในกลุ่มพรรคพวกและการอุปถัมภ์กันภายในกลุ่มเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากองค์การบริหารส่วนตำบลในทางที่ไม่ถูกต้อง ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย เนื่องจากเงินรายได้หรือภาษีต่างๆ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการจัดเก็บหรือได้รับส่วนแบ่งมาจากรัฐมีอยู่อย่างจำกัดและอำนาจในการจัดการด้านการคลังส่วนใหญ่ยังอยู่ใต้ความควบคุมของรัฐ ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ของจังหวัดเชียงใหม่ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นหลัก อีกทั้งระเบียบการเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความชัดเจนทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งในจังหวัดเชียงใหม่ไม่สามารถทำการกู้ยืมเงินจากนิติบุคคลใดๆ ได้

กฤษณ์ จินตะเวช (2545) ได้ศึกษาเรื่อง ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการรับการค้าถ่ายโอนภารกิจ ผลการศึกษา พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ประเมินตนเองว่ามีความพร้อมต่อการรับการค้าถ่ายโอนภารกิจ แต่ไม่มีความพร้อมในบางภารกิจซึ่งกลุ่มตัวอย่างตอบมาเกินจำนวนร้อยละ 50 ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ภารกิจการวิศวกรรมจราจร ตอบว่า ไม่พร้อมร้อยละ 59.8 ภารกิจการจัดทำผังเมืองรวม ตอบว่าไม่พร้อม ร้อยละ 79.5 ภารกิจก่อสร้างสถานีขนส่งทางน้ำ ตอบว่า ไม่พร้อมร้อยละ 59.8 ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ภารกิจเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ตอบว่า ไม่พร้อม ร้อยละ 59.1 ภารกิจสถานสงเคราะห์คนชรา ตอบว่า ไม่พร้อมร้อยละ 59.1 ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยฯ ภารกิจเปรียบเทียบปรับคดีอาญา ตอบว่า ไม่พร้อมร้อยละ 59.1 ภารกิจรับจดทะเบียนรถยนต์ ตอบว่า ไม่พร้อม ร้อยละ 61.4 นอกจากนี้ยังมีบางภารกิจที่กลุ่มตัวอย่างตอบมาเกินร้อยละ 50 ว่า ไม่พร้อม เช่น สถานีขนส่ง การอนุญาตให้ก่อสร้าง

สิ่งล่วงล้ำลำน้ำ สนามกีฬาระดับจังหวัด การพัฒนาป่าชุมชน/ควบคุมไฟป่า การฝึกอบรมอาสาสมัคร  
อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การติดตามตรวจสอบสิ่งแวดล้อม/มลพิษต่าง ๆ การจัดการระบบน้ำเสีย  
การจัดการระบบขยะ การบำรุงรักษาโบราณสถาน เป็นต้น

จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสรุปได้ว่าบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี  
ภารกิจตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจของรัฐบาล 9 ด้าน คือ ด้านการบริหารทั่วไป  
ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริการประชาชน ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านส่งเสริมคุณภาพ  
ชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน ส่งเสริม  
การลงทุนพาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว ด้านบริการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ  
และสิ่งแวดล้อม ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีต และภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งยังไม่มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง  
ทั้งนี้เพราะบางด้านยังไม่ได้รับการกระจายอำนาจอย่างเป็นทางการ การวิจัยครั้งนี้จึงสนใจที่จะ  
ศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจตาม  
แผนและขั้นตอนดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการถ่ายโอน  
ภารกิจตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจอย่างเหมาะสมต่อไป

มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

## กรอบแนวคิดในการวิจัย

### Conceptual Framework

