

# สารบัญ

เนื้อหา	หน้า
- ข้อเสนอการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทย	1 - 36
- แนวทางพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	37 - 43
- เส้นทางไปสู่ “ฝันที่ท้องถิ่นอยากไปให้ถึง”	44 - 46
- แผนภูมิภาพ: อปท.เป็นหน่วยงานหลัก ในการ ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน	47 - 50
-	

# ข้อเสนอการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศไทย<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> อ้างอิงจากการศึกษานำเสนอต่อ UNDP ภายใต้โครงการการเพิ่มขีด  
ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย 2552

ในระยะ 10 กว่าปีที่ผ่านมาของการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะมีการดำเนินการอย่างจริงจังโดยการกำหนดกฎหมายเพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นการถ่ายโอนภารกิจอย่างต่อเนื่องโดยมีเป้าหมายการกระจายอำนาจด้านการคลัง โดยรัฐจะต้องจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ของรายได้ของรัฐบาลภายในปีงบประมาณ 2549 แม้ว่าในเรื่องการถ่ายโอนภารกิจและการกระจายอำนาจด้านการคลังจะไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย แต่ก็นับได้ว่ามีความก้าวหน้าพอสมควรเมื่อเปรียบเทียบกับ การถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยมีเหตุปัจจัยหลายประการที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นเชิงนโยบายและปัญหาในการบูรณาการการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ นอกจากนั้น ยังมีสาเหตุอันเนื่องมาจากการขาดการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและจากภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งส่งผลให้ปริมาณบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมส่งผลกระทบต่ออย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

## **ปัญหาของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น**

การทบทวนกระบวนการกระจายอำนาจของไทยในทศวรรษที่ผ่านมา พบว่าการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยมีพัฒนาการและมีพลวัตสูงมาก โดยได้แยกการพิจารณาสภาพปัญหาของการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็นมิติต่าง ๆ ได้แก่

โครงสร้าง ภารกิจหน้าที่ การคลัง การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในระดับท้องถิ่นและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

## โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายหลังการแก้ไขกฎหมายท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการนับตั้งแต่ พ.ศ.2542 การปกครองท้องถิ่นไทยทุกรูปแบบจึงมีโครงสร้างภายในรูปแบบเดียวกันหมด คือ รูปแบบสภากับฝ่ายบริหาร (Council-Executive Form) ทำให้ประเทศไทยเหลือการปกครองท้องถิ่นอยู่ 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา สำหรับโครงสร้างภายในได้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยกำหนดให้มีโครงสร้างที่ประกอบด้วยสภากับฝ่ายบริหาร และให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง ต่อมาก็ได้มีความเคลื่อนไหวให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงจากประชาชน

จากการศึกษาและทบทวนสภาพโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าสามารถพิจารณาปัญหาโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ ปัญหาโครงสร้างภายนอกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

**โครงสร้างภายนอกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย** กล่าวคือ ภายใต้โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยใน

ปัจจุบันที่เป็นแบบ 2 ชั้น (two-tiers system) พบว่ามีปัญหาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างๆ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นโครงสร้างชั้นบน(upper tier)ที่มีอำนาจหน้าที่จัดทำภารกิจในเรื่องที่เป็นภาพรวม เช่น จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานแผนการพัฒนาจังหวัด การประสานและให้ความร่วมมือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งการจัดทำภารกิจเหล่านี้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่สามารถดำเนินการได้ตามความคาดหวัง ทั้งนี้ เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นล่างและประชากรทั่วทั้งจังหวัด ดังนั้น จึงแสดงให้เห็นว่า โครงสร้างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันขาดช่องทางเชื่อมต่อกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง หรืออาจกล่าวได้ว่า เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีกฎหมายรูปแบบต่างก็มีกฎหมายของตนเอง มีพื้นที่ อาณาเขต และอำนาจหน้าที่ของตนเอง จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนและชั้นล่างไม่มีความสัมพันธ์กัน

ปัญหาโครงสร้างภายนอกที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจกล่าวคือ ในสภาพการณ์ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างภายในจังหวัดยังไม่สามารถบูรณาการการทำงานร่วมกันได้ เพราะมีภารกิจจำนวนมากที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างทั้งสิ้น จึงทำให้เกิดปัญหาการจัดทำภารกิจซ้ำซ้อน นำมาซึ่งการใช้งบประมาณและทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง

**ปัญหาโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**  
พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบต่างก็ประสบปัญหาในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งปัญหาสำคัญๆ มีด้วยกัน 3 ประการ ได้แก่

**(1) ปัญหาโครงสร้างภายในที่เกิดจากผู้บริหาร**  
**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ที่มาจากการเลือกตั้งทางตรง กล่าวคือ ภายใต้ความสัมพันธ์ทางอำนาจของฝ่ายสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งคู่ จึงส่งผลให้ฝ่ายบริหารไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น สภาท้องถิ่นจึงทำได้เพียงการเปิดอภิปรายโดยไม่มีกรรมติ ต่างจากอดีตที่ฝ่ายสภาท้องถิ่นสามารถลงมติไม่ไว้วางใจได้หรือสามารถไม่เห็นชอบร่างบข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้เช่นกัน นอกจากนี้ อำนาจที่เพิ่มขึ้นของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังส่งผลให้มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณและเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณอันหมายถึงการจัดสรรผลประโยชน์ สามารถแต่งตั้งถอดถอนรองนายกเทศมนตรีและพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการประจำได้ รวมทั้งยังมีอำนาจในการยั้งข้อบัญญัติที่ตราโดยสภาท้องถิ่น นั้นหมายถึงอำนาจในการถ่วงดุลกับสภาท้องถิ่นอีกเช่นกัน

ยิ่งไปกว่านั้น ในทางปฏิบัติผู้ที่สมัครนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ก็มักเลือกที่จะส่งทีมของตนเองลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วย เพราะหากสภาท้องถิ่นเป็นคนละฝ่ายกับผู้บริหารท้องถิ่น ก็จะทำให้เกิดความยากลำบากในการบริหารงานท้องถิ่น ดังนั้น ผู้สมัครนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่นอกจากจะทำให้ตนเองชนะการเลือกตั้งแล้ว ก็ยังพยายามที่

จะทำให้ลูกทีมของตนเองชนะการเลือกตั้งแบบยกทีมด้วย สมาชิกท้องถิ่น จึงถูกลดความสำคัญลงไป และกลายเป็นเพียงส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารซึ่งส่งผลกระทบต่อหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance)

**(2) ปัญหาโครงสร้างภายในขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสมาชิกสภาขนาดใหญ่** กล่าวคือ โครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน มีสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน ส่งผลให้สภาขององค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมากมีขนาดใหญ่ และองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งมีจำนวนหมู่บ้านมาก ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งมีสภาท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่มากกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น ขนาดของสภาที่ใหญ่เช่นนี้จึงส่งผลกระทบต่องบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะรายจ่ายประจำจำนวนมากต้องใช้จ่ายไปกับค่าตอบแทนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนั่นหมายถึงงบประมาณและงบลงทุนที่จะลงไปสู่ประชาชนในพื้นที่ก็ลดน้อยลง

### **ปัญหาภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

สภาพปัญหาของการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

**การขาดการประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยราชการ** กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยราชการที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะทำงานโดยไม่ประสานงานกันนั้น ได้ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจ

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**ความซ้ำซ้อนในการแบ่งหน้าที่ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่  
เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะในพื้นที่** กล่าวคือ ความ  
ซ้ำซ้อนของภารกิจระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่เดียวกัน ส่งผลต่อ  
ความรับผิดชอบ (Accountability) และความโปร่งใส (Transparency)  
ในการดำเนินงานของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การกำหนดหน้าที่ที่มีความสำคัญอย่าง  
ยิ่งต่อการกำหนดขนาด ประเภท ภารกิจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการ  
ให้บริการระหว่างท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ แต่หากมีการกำหนดภารกิจ  
หน้าที่ดำเนินการแล้วเสร็จก็จะส่งผลให้เกิดการบูรณาการแผนงานใน  
ระดับต่าง ๆ มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และลดปัญหาความซ้ำซ้อนลงไป  
ได้

**หน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะเดิม  
พยายามสร้างงานใหม่ให้ตนเอง** กล่าวคือ ในปัจจุบันหน่วยงาน  
ราชการหลายแห่งได้ปรับตนเองไปทำหน้าที่สร้างงานขึ้นมาเพิ่มเติม  
และมอบนโยบายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับไปดำเนินงาน  
ทั้งที่ภารกิจหน้าที่เดิมนั้นยังไม่สามารถดำเนินการได้ครบถ้วน เป็นผล  
ให้การประเมินการดำเนินงานถ่ายโอนงานของท้องถิ่นอยู่ในระดับ  
ความก้าวหน้าไม่มากนัก

**การทับซ้อนของภารกิจหน้าที่ระหว่างหน่วยราชการ** คือ  
การให้บริการสาธารณะของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น มีการทับซ้อน  
หน้าที่และงบประมาณอยู่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวจะส่งผลต่อประสิทธิภาพ  
ของการให้บริการ อีกทั้งยังทำให้เกิดความสับสนของผู้รับบริการ

**การตัดขาดด้านกฎหมายในการปฏิบัติงาน** กล่าวคือ ภารกิจต่าง ๆ ที่ต้องทำ และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน ภารกิจเหล่านี้โดยมากไม่สามารถดำเนินการโดยอิสระ เนื่องจากการให้บริการสาธารณะในงานหลายประเภทจะต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ พ.ร.บ.ผังเมือง พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ร.บ.สาธารณสุขโรค เป็นต้น ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ

**ความเพียงพอของรายได้เพื่อรองรับการให้บริการสาธารณะ** กล่าวคือ ประชาชนเกิดความไม่มั่นใจในศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำภารกิจภายใต้การบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ดังนั้น การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จึงจำเป็นต้องดำเนินการไปพร้อมกันกับการมอบอำนาจในการบริหารจัดการรายได้ อาทิ การเพิ่มประเภทภาษี ค่าธรรมเนียม ให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหารายได้ที่ไม่เพียงพอกับการให้บริการสาธารณะ

**ปัญหาการบูรณาการแผนงานในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด** กล่าวคือ แม้ว่าการบูรณาการแผนงานในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะช่วยให้เกิดการเพิ่มขีดความสามารถทางการเงินและประสิทธิภาพของการบริการสาธารณะในระดับจังหวัดได้ดียิ่งขึ้น แต่ก็อาจเกิดจุดอ่อนที่สำคัญคือ การบูรณาการแผนงาน งบประมาณ มีแนวโน้มให้เกิดการแทรกแซงการทำงานของจังหวัดหรือส่วนกลาง ดังนั้น การเสนอของงบประมาณสนับสนุนอาจไม่เกิดขึ้นในเชิงปฏิบัติ

## การกระจายอำนาจทางการคลังท้องถิ่น

การศึกษาสภาพปัญหาด้านการกระจายอำนาจและระบบการคลังท้องถิ่น สามารถสรุปประเด็นปัญหาได้เป็น 2 ประเด็นคือ ประเด็นปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารทางการคลัง และประเด็นปัญหาด้านระบบการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

### ประเด็นปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารทางการคลัง

(1) ความอิสระทางการคลังด้านการกำหนดรายได้ (Revenues assignment) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยทุกระดับยังขาดความอิสระทางการคลัง ซึ่งครอบคลุมถึงอำนาจในการจัดเก็บภาษีประเภทต่างในพื้นที่

(2) ระบบการบริหารบุคลากร บุคลากรที่รับผิดชอบหน้าที่บริหารงบประมาณระดับท้องถิ่นยังขาดความกระตือรือร้นในการจัดเก็บรายได้และเพิ่มขนาดรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจเนื่องจากการขาดทักษะในการปฏิบัติงาน จึงทำให้เกิดข้อเปรียบเทียบการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นว่ามีประสิทธิภาพต่ำกว่าส่วนกลางอยู่เสมอ

(3) ความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจ การดำเนินการกระจายอำนาจฯ ที่ผ่านมา หน่วยราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เตรียมความพร้อม จึงก่อให้เกิดปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจ และการพัฒนาการกระจายอำนาจ ดังนั้นการขาดความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจยังส่งผลกระทบต่อระบบการ

บริหารงบประมาณทั้งในส่วนของหน่วยงานราชการเดิม และระบบการบริหารงบประมาณในระดับท้องถิ่น

(4) ขาดการศึกษาระดับความสมดุลระหว่างการบริหารนโยบายการคลังระดับมหภาคและระดับท้องถิ่นอย่างจริงจัง แม้ว่ากระบวนการกระจายอำนาจจะมีการวางเป้าหมายเพิ่มรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งด้านภาษีและการเพิ่มเงินอุดหนุน อย่างไรก็ตามแนวทางดังกล่าวยังไม่มีการศึกษาผลกระทบด้านความสมดุลทางการคลังระหว่างระดับมหภาคกับระดับท้องถิ่น อันอาจนำไปสู่ปัญหาด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ในอนาคต

**ประเด็นปัญหาด้านระบบการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

(1) เกณฑ์การจัดประเภทภาษีที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ สภาพความเป็นเมืองของท้องถิ่นมีผลต่อขนาดการจัดเก็บตามประเภทภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เอง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ห่างไกลความเจริญจึงไม่สามารถขยายฐานรายได้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งแตกต่างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตเมือง เป็นผลให้เกิดความยากลำบากในการตั้งหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดประเภทภาษีที่ท้องถิ่นควรทำหน้าที่รับผิดชอบ เพราะการให้สิทธิในการจัดเก็บภาษีประเภทหนึ่งประเภทใดอาจทำให้ท้องถิ่นบางแห่งมีรายได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างชัดเจน ขณะเดียวกันอาจจะไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นในพื้นที่อื่นๆ ปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อปัญหาด้านต้นทุนการบริหารจัดการอีกด้วย

(2) เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ ไม่สะท้อนภาระหน้ างานภายในพื้นที่ ดังนั้นขนาดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จึงไม่มีความเหมาะสมเพียงพอ อีกทั้งมีการแทรกแซงจากข้าราชการฝ่ายการเมืองทำให้การตั้งหลักเกณฑ์การจัดสรรฯ จึงไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้แต่เดิม

(3) ปัญหาเรื่องหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาจัดสรรงบประมาณ ในทางปฏิบัติ เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณกลายเป็นเรื่องการต่อรองทางการเมืองทั้งในระดับรัฐบาลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ดังนั้นเกณฑ์การจัดสรรจึงอยู่ในรูปการเจรจาเพื่อต่อรองสัดส่วนรายได้จากเงินอุดหนุนรัฐบาล อีกทั้งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการจัดสรรไม่มีการระบุถึงวัตถุประสงค์ของภารกิจที่จำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การใช้จ่ายงบประมาณจึงเป็นในลักษณะตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก

(4) การกำหนดอัตราภาษีและฐานภาษีที่มีความเหมาะสม การกำหนดอัตราและฐานภาษีในปัจจุบันไม่สะท้อนความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บเนื่องจากปัจจุบันฐานภาษีต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นยังมีผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ภาระทางภาษีน้อย อีกทั้งยังประสบปัญหาด้านการหลีกเลี่ยงภาษีอีกด้วย

(5) ภาษีบางประเภทที่มีควรเป็นหน้าที่จัดเก็บในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่อยู่ในหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ ฐานภาษีที่จัดเก็บจากการใช้ทรัพย์สินนั้นในพื้นที่ หรือการแสวงหารายได้รายได้จากการอุปโภคบริโภคทั้งจากภาครัฐ และ/หรือเอกชนในพื้นที่ดังนั้นภาษีที่มีฐานการจัดเก็บในลักษณะดังกล่าวจึงควรอยู่ในความรับผิดชอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ขณะที่ภาษีบางประเภทที่ส่วนกลางมีความเชี่ยวชาญ และมีต้นทุนการจัดเก็บต่ำก็ควร

เป็นภาระหน้าที่ของส่วนราชการนั้นๆ เพื่อเป็นการรักษาประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในระดับมาตรฐานเดิม ขณะเดียวกันหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดเก็บภาษีต่างๆ ควรทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงจัดอบรมบุคลากรของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเพิ่มศักยภาพของ เจ้าหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6) ปัญหาการจัดเก็บภาษีกับหน่วยงานราชการ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บรายได้จาก หน่วยงานราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจได้ แม้ว่าหน่วยงานต่างๆ จะเข้ามาดำเนินงานให้บริการสาธารณะประเภทต่างๆ และได้รับรายได้จาก ในพื้นที่ แต่กฎหมายในปัจจุบันกำหนดให้หน่วยงานราชการ และ รัฐวิสาหกิจต่างๆ สามารถอุทธรณ์ค่าธรรมเนียม ภาษีต่างๆ ที่อยู่ใน ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรายได้ดังกล่าว หากสามารถจัดเก็บได้จะส่งผลต่อการเพิ่มขนาดรายได้ของท้องถิ่นที่ จัดเก็บเองโดยไม่ต้องพึ่งพิงงบประมาณจากส่วนกลางลงได้

## **การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน**

การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นหัวใจของการบริหารจัดการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดของ ประชาธิปไตยท้องถิ่นและการปกครองตนเองที่ให้ความสำคัญกับ ประชาธิปไตยทางตรง โดยที่ประชาชนเข้ามาดำเนินกิจการชุมชนด้วย ตัวเอง ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงต้องร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมตรวจสอบ และร่วมกันรับผิดชอบ

ที่ผ่านมาการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย มีทุกระดับ คือมีทั้งระดับการให้อำนาจกับประชาชน ระดับสร้างความร่วมมือ ระดับการเข้ามามีบทบาท และระดับข้อมูลข่าวสาร แต่ระดับที่พบมาก คือ การมีส่วนร่วมในระดับข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมในระดับหารือ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอยู่ แต่ให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวในระดับน้อย

ประเด็นปัญหาสำคัญ ที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ได้แก่

**ประชาชนมีส่วนร่วมแต่เพียงในรูแบบ** กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดให้มีช่องทางเข้ามามีส่วนร่วมมากมายหลายช่องทางและหลายรูปแบบ แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว เป็นเพียงการมีส่วนร่วมในเชิงรูปแบบเท่านั้น ซึ่งการมีส่วนร่วมในเชิงรูปแบบนี้สามารถแบ่งพิจารณาได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

(1) การมีส่วนร่วมในเชิงรูปแบบโดยการถูกระดมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มามีส่วนร่วม กล่าวคือเข้ามามีส่วนร่วมแบบขอไปที เข้ามามีส่วนร่วมด้วยความเกรงใจ

(2) การเข้ามามีส่วนร่วมโดยไม่เข้าใจในแนวทางปฏิบัติในการมีส่วนร่วม เช่น การเข้าเป็นคณะกรรมการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้าง โดยไม่เข้าใจว่าวิธีการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวต้องดำเนินการอย่างไร ไม่มีความรู้เกี่ยวกับพัสดุที่ตรวจรับ

**ประชาชนยังไม่เข้าใจและขาดรูปแบบการมีส่วนร่วมที่** ทำให้ประชาชนเกิดความเป็นพลเมือง (Citizenship) การมีส่วน

ร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมากเป็นการมีส่วนร่วมแบบการรับทราบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Inform) ซึ่งนับว่าเป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่ต่ำเกือบจะที่สุด การมีส่วนร่วมที่แท้จริงนั้น ประชาชนต้องมีความสมัครใจและมีส่วนในการร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจตั้งแต่ การร่วมกระบวนการวางแผนร่วมการดำเนินกิจกรรม ร่วมใช้ประโยชน์จากกิจกรรม แลร่วมได้รับประโยชน์จากกิจกรรม ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมในปัจจุบันยังไม่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริงในฐานะพลเมือง (Citizenship)

**มาตรการทางกฎหมายที่ไม่เกื้อหนุนต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน** กล่าวคือ มาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนยังมีช่องโหว่หรืออุปสรรคที่ยากจะทำให้การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเกิดขึ้นได้จริง เช่น กรณีการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 ยังมีความยุ่งยากและไม่เหมาะกับการปฏิบัติสำหรับประชาชนในระดับท้องถิ่น เช่น ต้องมีร่างข้อบัญญัติ ต้องมีการแสดงสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนที่เข้าชื่อ เป็นต้น นอกจากนี้กระบวนการในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติของสภาท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชนไม่มีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่แน่นอน สภาท้องถิ่นสามารถไม่รับหลักการร่างข้อบัญญัติดังกล่าวโดยไม่จำเป็นต้องชี้แจงว่าเหตุใดจึงไม่รับหลักการ เป็นต้น

ในกรณีของการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็เช่นเดียวกัน กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ยุ่งยาก ซึ่งประชาชนในระดับท้องถิ่นยากที่จะดำเนินการได้ ส่งผลให้ประชาชนเกิดความท้อถอยที่จะเข้าไปมีส่วน

ร่วมในช่องทางที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ ดังนั้น การนำรูปแบบการมีส่วนร่วมในช่องทางนี้จึงเกิดขึ้นน้อย นอกจากนี้ หลักเกณฑ์หรือข้อหาที่จะใช้ในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นก็ยังไม่มีความชัดเจน ส่งผลให้ฝ่ายที่แพ้การเลือกตั้งมักใช้ช่องทางตามกฎหมายฉบับนี้เป็นเครื่องมือทางการเมืองในการกลั่นแกล้งฝ่ายที่ชนะการเลือกตั้ง

## การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระบวนการกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนับทศวรรษที่ผ่านมา พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลผ่านหลายช่องทาง คือ การกำกับดูแลของรัฐตามกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจะเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว รวมไปถึงการกำกับดูแลของรัฐผ่านองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตามกฎหมายเฉพาะ เช่น การกำกับดูแลโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 การกำกับดูแลจากศาลปกครองซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นต้น นอกจากนี้การกำกับดูแลโดยรัฐผ่านองค์กรต่างๆ ดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้การดูแลจากสภาท้องถิ่น ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้โครงสร้างการบริหารงานของท้องถิ่นต้องประกอบด้วยผู้บริหารและสภาท้องถิ่น โดย

สภาท้องถิ่นมีอำนาจในการกำกับดูแลการทำงานของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากภาคประชาชนด้วย ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับปี พ.ศ. 2540 และ 2550 โดยกระบวนการกำกับดูแลเป็นลักษณะที่กำกับดูแลทั้ง ก่อน และหลัง การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกเหนือจากกลไกการกำกับดูแลตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องได้รับการตรวจสอบการบริหารและการใช้จ่ายงบประมาณจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ตลอดจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ก็ยังคงสถานภาพบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ รวมทั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เช่นเดิม

จากการศึกษาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ ดำเนินอยู่นับตั้งแต่ได้มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ.2540 จนถึงปัจจุบัน พบว่า สภาพปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

**ปัญหาที่สืบเนื่องมาจากกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง** กล่าวคือ ปัญหาของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เกิดขึ้นจากกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ที่ได้บัญญัติกระบวนการกำกับดูแลโดยรัฐไว้ชัดเจน แต่ในสภาพที่เกิดขึ้นจริงนั้น การกำกับดูแลยังเป็นการกำกับดูแลตามระเบียบที่กำหนดขึ้นเพื่อให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติมีจำนวนมาก บางเรื่องเป็นเรื่องเล็กน้อย  
ล้าสมัย และก่อให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อนในการปฏิบัติงาน ซึ่ง  
จำเป็นที่จะต้องปรับปรุง แก้ไขหรือยกเลิกข้อกฎหมายตามความ  
เหมาะสม การกำกับดูแลที่ดำเนินตามกฎหมายที่กำหนดขึ้นนั้นจึงมี  
ลักษณะเป็นกระบวนการบัญญัติที่ราชการส่วนกลางมีบทบาทนำ โดย  
มิได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้ปฏิบัติได้มีส่วน  
ร่วม จึงมีผลให้เกิดมีการดำเนินการได้ล่าช้า ไม่สามารถตอบสนอง  
ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตามบริบทต่างๆ และไม่  
สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ด้วย

**ปัญหาด้านบุคลากรในกระบวนการกำกับดูแล** จากการ  
ระดมความคิดเห็นจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ในกระบวนการกำกับดูแล  
พบว่าสภาพปัญหาสำคัญประการหนึ่งคือ การขาดแคลนบุคลากรที่ทำ  
หน้าที่ในการกำกับดูแล ทั้งนี้ เนื่องจากแม้ว่าทั้งหน่วยงานของจังหวัด  
และอำเภอ รวมถึงสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะมี  
บุคลากรที่มาปฏิบัติงานในพื้นที่ แต่หน่วยงานอื่นๆ อาทิ  
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการ  
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กลับมิได้  
จัดสรรบุคลากรให้มาปฏิบัติงานในพื้นที่ หน่วยงานเหล่านี้จึง  
จำเป็นต้องฝากงานไว้กับนายอำเภอ สำนักงานท้องถิ่นอำเภอ/จังหวัด  
และผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามภารกิจของ  
หน่วยงานนั้นๆ

**ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนและวัฒนธรรมทางการเมือง**  
การบริหาร เนื่องจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้

ส่งผลให้ราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาทและงบประมาณที่ลดลง ทำให้การผลักดันการดำเนินงานของราชการส่วนภูมิภาคต้องอาศัยงบประมาณและความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ราชการส่วนภูมิภาคในฐานะหน่วยที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดจึงอาจเกิดความเกรงอกเกรงใจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งในกรณีที่เกิดปัญหาและจำเป็นต้องให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลยพินิจพิจารณาสั่งการต่างๆ และมีแนวโน้มที่จะเอนเอียงเข้าข้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งลักษณะดังกล่าวเข้าข่ายผลประโยชน์ทับซ้อน ยิ่งไปกว่านั้น การกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดจะมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการฯ ซึ่งวัฒนธรรมในการบริหารเท่าที่ผ่านมามักให้เกียรติและยอมรับการตัดสินใจของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงทำให้การทำงานของคณะกรรมการเหล่านั้นถูกรวบงำการตัดสินใจโดยผู้ว่าราชการจังหวัดไปโดยปริยาย

**ปัญหาการแทรกแซงกระบวนการกำกับดูแลจากฝ่ายการเมือง** ด้วยความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติและการเมืองท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นระบบอุปถัมภ์ ดังนั้นการกำกับดูแลจากภูมิภาคมีความเป็นไปได้ที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจอาศัยความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติให้กดดันและแทรกแซงการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำที่มีบทบาทในการกำกับดูแลได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งมีผลให้การกำกับดูแลไม่เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

**ปัญหาความอ่อนแอของสภาท้องถิ่น** สภาท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง แต่โดยสภาพข้อเท็จจริงสภาท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยที่ไม่สามารถแสดงบทบาทในการกำกับดูแลการทำงานของฝ่ายบริหารได้ เพราะสภาท้องถิ่นบางแห่งอาจมีส่วนได้ส่วนเสียกับการบริหารงานของท้องถิ่นนั้นๆ และในบางกรณีสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีเสียงข้างมากเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกันกับผู้บริหาร การกำกับและตรวจสอบซึ่งกันและกันก็จะยิ่งไม่เกิดขึ้น

**ปัญหาขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน** ภาคประชาชนถือเป็นอีกกลไกหนึ่งที่ต้องมีบทบาทในการกำกับดูแลผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2550 มีเจตนารมณ์ให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ริเริ่มข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ แต่ในความเป็นจริงนั้น ภาคประชาชนกลับเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไม่มากนัก ประชาชนมักจะเข้ามามีบทบาทก็ต่อเมื่อประชาชนเหล่านั้นได้รับความเสียหายหลังจากการดำเนินการของท้องถิ่นแล้ว และมักแสดงบทบาทด้วยการเข้าร้องเรียนกับนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น

### **ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย**

จากผลการศึกษาทบทวนกระบวนการกระจายอำนาจที่ผ่านมาพร้อมกับสำรวจปัจจัยเกื้อหนุนภายใต้กรอบแนวคิดเชิงคุณค่าแล้ว

คณะผู้วิจัยได้จัดทำข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย ยุทธศาสตร์ และ มาตรการในทางปฏิบัติต่างๆ เพื่อประกอบการพิจารณาปรับปรุง กระบวนการกระจายอำนาจและเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งพิจารณาใน 6 มิติ ดังต่อไปนี้

### ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายเพื่อการแก้ไขปรับปรุงการจัด โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

หากพิจารณาสภาพปัญหาเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นแล้ว การจัดโครงสร้างขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการในหลาย มิติ เพื่อให้การปรับปรุงสัมฤทธิ์ผล โดยข้อเสนอเพื่อให้ปรับปรุงการจัด โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย พิจารณาได้จากตาราง ดังนี้

<b>ยุทธศาสตร์เพื่อการแก้ไขปรับปรุงการจัดโครงสร้างขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น</b>
การปรับโครงสร้างและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความ สอดคล้องกับขนาดพื้นที่และภารกิจ โดยมุ่งเน้นการเพิ่มพูนศักยภาพในการ ดำเนินภารกิจและเกื้อหนุนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ
<ol style="list-style-type: none"><li>1. ปรับปรุงโครงสร้างภายในเพื่อพัฒนาพัฒนาศักยภาพของสภา ท้องถิ่น และเกื้อหนุนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน</li><li>2. ส่งเสริมศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในการ ดำเนินภารกิจหน้าที่ และการปรับโครงสร้างไปสู่จัดตั้งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษ</li></ol>

**ยุทธศาสตร์เพื่อการแก้ไขปรับปรุงการจัดโครงสร้างขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น**

3. การปรับโครงสร้างและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่โครงสร้างและรูปแบบใหม่ๆ ได้อย่างยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงในเชิงภารกิจหน้าที่ และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ-สังคม

**ข้อเสนอในเชิงนโยบายด้านการถ่ายโอนและการจัดการกิจการหน้าที่  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายเกี่ยวกับการถ่ายโอนและการจัดการกิจการหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถพิจารณาได้ 2 มิติ ดังต่อไปนี้

**มิติด้านการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** โดยกระบวนการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จะต้องเดินหน้าต่อไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรปรับปรุงหลักเกณฑ์และกระบวนการในการถ่ายโอน เพื่อให้เกิดความสอดคล้องระหว่างขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะต้องมีการพัฒนาระบบการกำกับดูแลและประเมินผลภารกิจที่ได้มีการถ่ายโอน โดยมีมาตรฐานกลางที่กำหนดจากส่วนกลาง และมาตรฐานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดขึ้นเอง เพื่อใช้เป็นเป้าหมายในการพัฒนาเชิงรุกที่มุ่งให้เกิดการยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น พร้อมทั้งยังเสนอให้จัดทำระบบ “พีเลียง”

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ส่วนราชการต่างๆ ที่เป็นเจ้าของภารกิจเดิมในฐานะพี่เลี้ยงทำหน้าที่ในเชิงของการเกื้อหนุนและส่งเสริม ผ่านการถ่ายทอดความรู้ ทักษะ ระบบงาน และข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นต่างๆ ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทั้งในการบริหารจัดการภายในองค์กรและการทำงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย นอกจากนี้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในฐานะพี่เลี้ยงยังมีบทบาทในการผู้กำกับดูแลในเชิงบวก เพื่อมุ่งส่งเสริมสมรรถนะในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การให้คำแนะนำในการให้บริการสาธารณะ การส่งเสริมโดยใช้กลไกเงินอุดหนุน การตรวจสอบทางการเงินโดยมุ่งผลลัพธ์ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และการใช้ทรัพยากรของรัฐในการให้บริการสาธารณะให้บรรลุวัตถุประสงค์ พร้อมทั้งยังต้องมีบทบาทในการติดตามประเมินผลโดยตรวจสอบมาตรฐานการให้บริการให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนด

นอกจากนั้น เพื่อให้การจัดทำภารกิจมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องสร้างกลไกให้เกิดการประสานแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดการบูรณาการเข้ากับแผนงานในระดับจังหวัด เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนในเชิงบทบาทและความสูญเปล่าของทรัพยากร ทั้งนี้ จะต้องปรับกระบวนการวางแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ของตนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแผนงานมากยิ่งขึ้นในลักษณะของการเป็นหุ้นส่วนกัน (Partnership) เพื่อร่วมกันกำหนดแผนพัฒนาในพื้นที่

มิติด้านการจัดระบบภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากพิจารณาโครงสร้างภาระงานขององค์กรภาครัฐในภาพรวม ยังคงปรากฏปัญหาด้านความไม่ชัดเจน ความทับซ้อนและข้อจำกัดในทำบริการในหลายประการ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องวางกรอบทางกฎหมายและจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะใหม่ โดยมุ่งให้เกิดการขยายบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องดำเนินไปภายใต้ความรับผิดชอบที่ชัดเจนและเป็นระบบระเบียบ ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่ากรอบข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายในประเด็นนี้จะต้องให้ความสำคัญกับกรอบแนวคิด ดังต่อไปนี้

**ข้อเสนอเพื่อการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ภายใต้แนวคิด “ความเป็นเจ้าของ” (Ownership)** กล่าวคือ เนื่องจากระบบการจัดบริการสาธารณะภายใต้อำนาจและบทบาทในการดำเนินภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มี ความชัดเจนถึง “ความเป็นเจ้าของงานอย่างแท้จริง” อันนำไปสู่ปัญหาความไม่ชัดเจนและมีความสับสนในบทบาทขององค์กรภาครัฐต่าง ๆ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในความเป็นเจ้าของงาน จึงต้องมีกำหนดหรือระบุถึงองค์กรที่จะต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินภารกิจหนึ่ง ๆ ทั้งนี้ ความชัดเจนในความเป็นเจ้าของงานยังมีผลให้สามารถกำกับดูแลในกรณีที่ผู้รับผิดชอบภารกิจนั้นเกิดความบกพร่องผิดพลาดในการจัดทำภารกิจ นอกจากนี้ หลักการสำคัญพื้นฐานเกี่ยวกับความรับผิดชอบที่สอดคล้องกับความเป็นเจ้าของ คือ การจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ไปตาม “หลักความสามารถในการแก้ไขปัญหาโดยองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหาที่สุด” (Subsidiarity) ซึ่งเน้นความสำคัญขององค์กรผู้จัดทำบริการที่เป็น “เจ้าของพื้นที่” หรือ

อยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่ชุมชน กล่าวคือ องค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่ชุมชนมากที่สุดควรจะเป็นองค์กรในเบื้องต้นที่มีบทบาทหน้าที่และมีความสามารถในการจัดบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการภายในชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด ทั้งนี้ เพื่อความประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเกิดความประหยัดต่อขนาดในการใช้ทรัพยากรต่างๆ และเกิดความชัดเจนว่าองค์กรใดเป็นผู้ดำเนินการภารกิจหนึ่งๆ ซึ่งจะทำให้องค์กรผู้ที่มีอำนาจจัดทำนั้นมีความรับผิดชอบต่อภารกิจหน้าที่ของตน

ทั้งนี้ ภายใต้กรอบการสร้างความเป็นเจ้าของงานนั้น เห็นว่า ควรจะมีการจัดแบ่งลักษณะของบริการสาธารณะออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

**(1).บริการสาธารณะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้** กล่าวคือ เป็นภารกิจที่อยู่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้จริง ได้แก่ บริการสาธารณะที่เกี่ยวกับการจัดให้มีสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ โดยมีกระบวนการจัดทำและผู้รับบริการครอบคลุมหลากหลายชุมชน และเกี่ยวข้องกับเขตพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง แต่ไม่ใช่บริการสาธารณะที่จำเป็นจะต้องจัดให้เป็นแบบแผนเดียวกันทั่วทั้งประเทศ

**(2).บริการสาธารณะที่เป็นของรัฐแต่สามารถมอบหมายหรือมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำแทนได้** หมายถึงกลุ่มบริการที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครอง และเป็นบริการสาธารณะที่รัฐยังจำเป็นจะต้องเข้าไปกำหนดแบบแผนและมาตรฐาน

ของการบริการสาธารณะนั้นๆ อาทิ ระบบประกันสังคม การบริการด้านสาธารณสุข การจัดการศึกษา กิจการทะเบียนราษฎร กิจการตำรวจ เป็นต้น กระนั้นก็ตาม กลุ่มบริการเหล่านี้ ไม่จำเป็นที่รัฐจะต้องเป็นผู้จัดทำแต่เพียงผู้เดียว แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถเข้ามาจัดทำได้ โดยรัฐเป็นผู้ “มอบหมาย” ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจัดทำแทนรัฐได้ แต่การจัดทำนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานที่รัฐกำหนด หรือรัฐอาจเป็นผู้ “มอบอำนาจ” ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำอยู่ก่อนแล้ว แต่รัฐยังคงเป็นผู้กำหนดแบบแผนและมาตรฐานกลางการบริการอยู่ โดยเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถจัดสรรทรัพยากรของตนเองเข้ามาร่วมจัดทำได้ หรืออาจเรียกว่า “ภารกิจที่ท้องถิ่นสามารถร่วมจัดทำได้”(Co-function) ตัวอย่างของงานในกลุ่มนี้ได้แก่ กลุ่มภารกิจที่ต้องอาศัยแบบแผนและมาตรฐานกลาง รวมถึงอาจต้องอาศัยศักยภาพในการจัดทำบริการในระดับสูง อาทิ การจัดการศึกษาและวิจัยขั้นสูง การให้บริการด้านสาธารณสุข เป็นต้น

**(3). บริการสาธารณะที่เป็นของรัฐโดยแท้** หมายถึง กลุ่มบริการสาธารณะที่เป็นของรัฐโดยแท้ และไม่อาจมอบหมายหรือมอบอำนาจให้องค์กรอื่นๆ จัดทำแทนได้ เนื่องจากเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงภายในรัฐ และความสัมพันธ์กับรัฐอื่นๆ อาทิ กิจการทหาร กิจการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กิจการเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศ เป็นต้น

<p style="text-align: center;"><b>ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนากระบวนการถ่ายโอนและการจัดการกิจการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b></p>
<p>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการขยายบทบาทในการดำเนินการกิจการที่ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ภายใต้การจ้ดระบบการจัดทำบริการสาธารณะที่ชัดเจน มีรูปแบบและวิธีการดำเนินการกิจการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องสอดคล้องและรับผิดชอบต่อสถานภาพทางการคลัง องค์กรกำกับดูแล และประชาชนในชุมชนท้องถิ่น</p>
<p style="text-align: center;"><b>ประเด็นยุทธศาสตร์</b></p> <p><b>1</b> การพัฒนากระบวนการถ่ายโอนกิจการหน้าที่สูงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เป็นไปอย่างมีระบบระเบียบ และมีการบูรณาการในเชิงแผนงาน</p> <p><b>2</b> การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องที่เกื้อหนุนต่อการขยายบทบาทและรูปแบบการดำเนินการกิจการหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p><b>3</b> การพัฒนากระบวนการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นให้เกิดความชัดเจน มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และมีระบบความรับผิดชอบ</p> <p><b>4</b> การจัดระบบบริการสาธารณะให้เกิดความชัดเจนเพื่อสร้างความรู้สึกรับผิดชอบเป็นเจ้าของงานทั้งในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่น</p>

### **ข้อเสนอแนะด้านการกระจายอำนาจทางการคลัง**

การพัฒนาการกระจายอำนาจทางการคลังจะต้องมีการดำเนินงานที่สอดประสานกันทั้งทางรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่รัฐบาลก็จะต้องมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การแบ่งสรร

ภาษีอากร และเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังต้องมีการจัดหารายได้ใหม่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เหมาะสมกับความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีมาตรฐานตามที่รัฐกำหนด รวมทั้งเพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งตนเองทางการคลังบนพื้นฐานของรายได้ของตนเอง

นอกจากนั้น การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้รับถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง จำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจการคลังไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และเกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการคลังจึงครอบคลุมถึงการบริหารจัดการการเงินการคลังทั้งด้านการควบคุมกำกับ ดูแลการใช้จ่ายและหารายได้ของท้องถิ่นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลจากการเบิกจ่ายงบประมาณในการให้บริการสาธารณะ เพราะหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถทำได้ดีแล้ว ผลเสียจากการจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ อาทิเช่น การไม่คำนึงถึงการพัฒนารายได้ของตนเอง หรือการใช้จ่ายไม่คุ้มค่าและไม่สามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ หรือแม้แต่การรั่วไหลของทรัพยากรทั้งโดยจงใจหรือไม่ก็ตาม ล้วนแล้วแต่เป็นผลเสียต่อการให้บริการสาธารณะและระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ทั้งสิ้น

จึงเห็นว่าควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการตัดสินใจและดำเนินการได้อย่างอิสระ (Capacity

building) เพื่อนำไปสู่การเสริมสร้างประสิทธิภาพ (Efficiency) ทางคลังระบบการคลังที่เหมาะสมสอดคล้องกับขนาดและภารกิจหน้าที่และการเสริมสร้างความเท่าเทียม (Equality) และความเป็นธรรม (Equity) ระหว่างชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ดังนั้น เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวแนวทางการพัฒนาการกระจายอำนาจทางการคลังควรมีดังต่อไปนี้

### **การเพิ่มประสิทธิภาพในระบบการจัดสรรรายได้**

การศึกษาผลกระทบที่เกิดจากการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาพบว่า ควรมีการกำหนดหลักการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทต่างๆ ที่มีความชัดเจนโดยมีรายละเอียดของประเภทเงินอุดหนุนต่างๆ ต่อไปนี้

ก. เงินอุดหนุนทั่วไป ควรมีเป้าหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำรายได้ที่ได้รับไปใช้ในการให้บริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้นเกณฑ์ที่ใช้จัดสรรมักเกี่ยวข้องกับ จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ และระดับรายได้ที่มีอยู่จากการจัดเก็บเองของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลักการพื้นฐานทั่วไป อย่างไรก็ตามจากเกณฑ์การจัดสรรรูปแบบดังกล่าวอาจนำไปสู่ความได้เปรียบเสียเปรียบในการจัดสรรเมื่อคำนึงถึงสภาพปัญหาที่แท้จริงในพื้นที่ อาทิ ในกรณี ท้องถิ่นขนาดเล็ก มีประชากรในพื้นที่น้อย แต่มีปัญหาในการให้บริการสาธารณะภายในพื้นที่อยู่มาก

ข. เงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนดวัตถุประสงค์ หรือมีเงื่อนไขในการใช้จ่าย เป็นเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นให้นำไปใช้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐบาลได้กำหนดให้ดำเนินการ เพื่อแก้ไขปัญหาการให้บริการบางประเภทในเชิงพื้นที่ของท้องถิ่น อาทิการส่งเสริมกิจกรรมการดูแลผู้สูงอายุ การดูแลผู้พิการ การส่งเสริมมาตรฐานการศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่รับผิดชอบ เป็นต้น

**ค. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ** สำหรับเงินอุดหนุนประเภทดังกล่าว ส่งผลในเชิงต้นทุนหรือราคาเช่นเดียวกับเงินอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์ และส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่อย่างมีนัยสำคัญ เพราะเป็นการจัดสรรเงินเพื่อเป็นเครื่องมือบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับเงินอุดหนุนชนิดนี้ทำหน้าที่บางประการตามนโยบายของรัฐบาล และจะมีเพียงบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นที่จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในแต่ละปีแตกต่างกันไปตามนโยบายและแผนงานโครงการของรัฐบาล

**การเพิ่มความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

การเพิ่มความเป็นอิสระทางการคลังนั้นมีเป้าหมายเพื่อลดการพึ่งพิงรายได้จากการจัดสรรจากรัฐบาล และเพียงพอต่อการปฏิบัติงานควบคู่กันไป ประกอบด้วยมาตรการ 3 ประการ ได้แก่ **หนึ่ง** การพัฒนาฐานภาษีที่มีอยู่เดิม และการประเมินราคาทรัพย์สินที่สะท้อนราคาตลาดของทรัพย์สิน การปรับปรุงฐานภาษีเดิมให้องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นที่สามารถที่จะจัดเก็บเองได้และขยายฐานรายได้ให้มากยิ่งขึ้น สอง การขยายฐานรายได้ใหม่ๆ จะต้องดำเนินการพิจารณาแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เกื้อหนุนต่อการขยายฐานรายได้ของท้องถิ่นทั้งในรูปของภาษีใหม่ และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ

### **การพัฒนาระบบบัญชีและระบบงบประมาณ**

การพัฒนาระบบสารสนเทศด้านการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่นนั้นเป็นเงื่อนไขสำคัญในการวางแผนกลยุทธ์และการปฏิบัติงาน ดังนั้นการพัฒนาระบบสารสนเทศจะต้องพัฒนาปรับปรุงเพื่อให้ระบบฐานข้อมูลทางการคลังสามารถสนับสนุน และง่ายต่อการบริหารงานทางการคลังของท้องถิ่น

### **การส่งเสริมความเท่าเทียมและความเป็นธรรมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

สำหรับมาตรการในด้านนี้ มีมาตรการสำคัญ หนึ่ง หน่วยงานราชการต้องทำหน้าที่ในการเป็นพี่เลี้ยงและให้คำแนะนำการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารข้อมูลและสร้างความรู้ความเข้าใจถึงความสำคัญในการจัดเก็บข้อมูลทางการคลังท้องถิ่น สอง จัดทำ “สูตรการจัดสรรรายได้” ของรัฐบาลกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่

<b>ยุทธศาสตร์เพื่อการส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลัง</b>
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการตัดสินใจและดำเนินการได้อย่างอิสระ (Capacity building) เพื่อนำไปสู่การเสริมสร้างประสิทธิภาพ (Efficiency) ทางคลัง ระบบการคลังที่เหมาะสมสอดคล้องกับขนาดและภารกิจหน้าที่ , และการเสริมสร้างความเท่าเทียม (Equality) และความเป็นธรรม (Equity)

ยุทธศาสตร์เพื่อการส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลัง
ระหว่างชุมชนท้องถิ่นต่างๆ
<p><b>1</b> การจัดสรรรายได้จะต้องก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p><b>2</b> การเพิ่มความเป็นอิสระทางการคลังแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการลดการพึ่งพิงทางด้านรายได้จากการถ่ายโอนเงินงบประมาณจากส่วนกลาง</p> <p><b>3</b> การพัฒนาระบบบริหารการคลังโดยการใช้ระบบบัญชีและระบบงบประมาณให้เกิดความสอดคล้องกับการบริหารงานภาครัฐเพื่อเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลและการประเมินผลงานแบบ (Post Auditing) ต่อการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p><b>4</b> การปรับปรุงแก้ไขระบบการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงหลักความเท่าเทียมและหลักความเป็นธรรมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p><b>5</b> การพัฒนาความมีวินัยทางการเงินการคลัง (Fiscal Discipline) ในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>

## ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ส่วนใหญ่เป็นการมีส่วนร่วมแต่เพียงในรูปแบบ ประชาชนยังไม่เข้าใจและขาดรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ทำให้ประชาชนเกิดความเป็นพลเมือง (Citizenship) และ มาตรการทางกฎหมายที่ไม่เกื้อหนุนต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ดังนั้นแนวทางแก้ไข ต้องดำเนินการส่งเสริมกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่มีอยู่ให้เกิด

ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นพร้อมกับทบทวนปรับปรุงแก้ไข ระเบียบ กฎหมาย แนวปฏิบัติในการเสริมสร้างประสิทธิภาพการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งยังควรจะมีสร้างมีส่วนร่วมที่ก่อให้เกิดความเป็นพลเมือง (Citizenship) เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่แท้จริงทั้งรูปแบบและเนื้อหา ซึ่งสามารถสรุปข้อเสนอยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนได้ดังตารางต่อไปนี้

ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน
<p>การส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งภายใต้ช่องทางและรูปแบบที่มีอยู่ และการพัฒนาช่องทางและรูปแบบใหม่ๆ ให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมต่อการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างหลากหลายและลึกซึ้งมากยิ่งขึ้น เพื่อนำไปสู่การสร้างความเป็นพลเมือง (citizenship) ที่กระตือรือร้นและตระหนักถึงความสำคัญต่อกิจการส่วนรวมภายในท้องถิ่นของตน</p>
<p><b>1</b> ยุทธศาสตร์การเพิ่มกลไก รายละเอียดของรูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น</p> <p><b>2</b> ยุทธศาสตร์การทบทวนปรับปรุงแก้ไข ระเบียบ กฎหมาย แนวปฏิบัติในการเสริมสร้างประสิทธิภาพการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p><b>3</b> ยุทธศาสตร์การสร้างมีส่วนร่วมที่ก่อให้เกิดความเป็นพลเมือง (Citizenship) เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่แท้จริงทั้งรูปแบบและเนื้อหา</p>

## ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นต่อกระบวนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ทำให้เห็นว่าการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกระบวนการการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินการในหลายมิติไปพร้อมๆ กัน ได้แก่ มิติกรอบความคิด มิติแนวทางและเครื่องมือในการกำกับดูแล และมิติองค์กรในการกำกับดูแล เพื่อให้การปรับปรุงสัมฤทธิ์ผล

**กรอบแนวคิด** จะต้องมีการปรับปรุงแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล โดยสร้างความเข้าใจในกลุ่มที่เกี่ยวข้องของระหว่างแนวคิดเรื่องการควบคุมบัญชี (Controlling) การกำกับดูแล (Tutelage) และการตรวจสอบ (Auditing) ซึ่งในการกำหนดกรอบแนวคิดในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นนั้น ควรอ้างอิงแนวคิดการกำกับดูแลและการตรวจสอบเป็นหลักการใหญ่ที่สำคัญ โดยพึงระมัดระวังและหลีกเลี่ยงที่จะกำหนดความสัมพันธ์โดยอ้างอิงกรอบแนวคิดเรื่องการควบคุมบัญชี นอกจากนั้นแล้วยังต้องส่งเสริมให้ปรับเปลี่ยนแนวคิดและทัศนคติที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลซึ่งจะต้องเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือการกำกับดูแลโดยภาคประชาชนมากขึ้น

**แนวทางและเครื่องมือในการกำกับดูแล** มุ่งทบทวนยกเลิกระเบียบปฏิบัติต่างๆ ที่ไม่จำเป็นและล้าสมัย รวมถึงหนังสือสั่งการที่อาจไม่มีความเหมาะสมและสอดคล้องต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน เพื่อให้กระบวนการกำกับดูแลเป็นไปเท่าที่จำเป็นจริงๆ เท่านั้น และใน

การทบทวนระเบียบกฎหมายที่ล้าสมัยก็ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการทบทวนอีกด้วย นอกจากนี้ยังจะต้องเร่งพัฒนามาตรฐานกลางเพื่อให้เป็นแนวทางในการกำกับดูแล ได้แก่ **มาตรฐานกลางสำหรับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Standards for Local Government's Performance)** ซึ่งมุ่งเน้นกระบวนการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ และ**มาตรฐานกลางในการจัดบริการสาธารณะ (Standards for Local Services)** ซึ่งมุ่งจัดทำมาตรฐานกลางในการจัดทำบริการสาธารณะโดยจำแนกมาตรฐานต่างๆ เท้ากับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำ ทั้งนี้ มาตรฐานกลางในการจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภทจะต้องมีเพียงมาตรฐานเดียว ยิ่งไปกว่านั้น กระบวนการกำกับดูแลจะต้องมุ่งเน้นการกำกับดูแลภายหลังการกระทำ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการต่างๆ ได้โดยไม่ต้องให้ผู้กำกับดูแลอนุมัติอนุญาต โดยผู้กำกับดูแลจะเป็นเพียงผู้กำกับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการต่างๆ ตามกฎหมายหรือมาตรฐานหรือไม่ หรือละเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่เท่านั้น

**องค์กรในการกำกับดูแล** การพัฒนาขีดความสามารถของส่วนราชการในการทำหน้าที่กำกับดูแล โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรที่มีบทบาทในการกำกับดูแล โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค ให้มีความเข้าใจในการใช้เครื่องมือใหม่ๆ เช่น มาตรฐานกลางในการกำกับดูแล เป็นต้น ขณะเดียวกัน จะต้องสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ในการ

กำกับดูแลและตรวจสอบ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงานคณะกรรมการ ตรวจสอบเงินแผ่นดิน ที่ยังไม่สามารถทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ จึงจำเป็นต้องเพิ่มขีด ความสามารถ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มกรอบอัตรากำลัง หรือการพัฒนา บุคลากรทั้งในแง่ของการตระหนักถึงความสำคัญต่อการปกครอง ท้องถิ่น ความรู้ความสามารถ เพื่อให้องค์กรอิสระเหล่านี้สามารถทำ หน้าที่ในการกำกับดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม นอกจากองค์กรอิสระในการกำกับดูแลองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว กลไกที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะทำหน้าที่ กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ คือประชาชนในท้องถิ่นผู้เป็น เจ้าของชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ แต่ด้วยวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในประเทศไทยยังไม่มีความกระตือรือร้นและตระหนักในสิทธิ ของตนเองเท่าที่ควร ดังนั้นเพื่อให้ภาคประชาชนมีบทบาทสำคัญใน การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นนั้น ก็ควรพัฒนาให้ ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตน และอาจสร้างเครือข่ายภาค ประชาชนขึ้น เพื่อร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการกำกับและตรวจสอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

<p style="text-align: center;"><b>ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนากระบวนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b></p>
<p>การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปเท่าที่จำเป็น เพื่อเพิ่มความ เป็นอิสระให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยมุ่งไปสู่การกำกับดูแลภายหลัง การกระทำ โดยมีภาคประชาชนที่เข้มแข็งร่วมทำหน้าที่ในการกำกับและ ตรวจสอบ</p>
<p><b>1</b> การปรับปรุงกระบวนการที่มีต่อการกำกับดูแล และการเสริมสร้างความ เข้มแข็งให้กับภาคประชาชน</p> <p><b>2</b> การทบทวนเพื่อแก้ไขระเบียบ กฎหมาย และสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงาน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p><b>3</b> การพัฒนาศักยภาพองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล และตรวจสอบให้มี ประสิทธิภาพ</p>

**แนวทางพัฒนาองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น**

## แนวทางพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับ 2550 ได้กำหนดให้ อปท. เป็นหน่วยการให้บริการสาธารณะที่สำคัญของประเทศ และให้ถือเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในเชิงรุกภายในพื้นที่ ดังนั้น การที่ อปท. จะสามารถดำเนินการได้ตามบทบาทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะต้องมีการคำนึงถึงทิศทางการบริหารกระบวนการกระจายอำนาจสามารถฯ ที่ต้องพึงพิจารณาโดยเร่งด่วนสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเด็นหลัก ได้แก่

**1. การกำหนดทิศทางเพื่อให้เกิดความเป็นอิสระ และสลายข้อจำกัดในการทำหน้าที่ของ อปท.** อาจกล่าวได้ว่าแนวทางการบริหารกระบวนการกระจายอำนาจฯ ในหัวข้อแรกนั้นเป็นไปเพื่อสร้างความชัดเจนในการทำหน้าที่ของ อปท. ดังนั้นการเพิ่มความเป็นอิสระในการทำงานจำเป็นต้องสลายข้อจำกัด

**a. ต้องสามารถกำหนดความสัมพันธ์และกรอบภารกิจหน้าที่ให้ได้ว่า** 1) อะไรที่เป็นหน้าที่ของ อปท. และ อะไรเป็นหน้าที่ของรัฐบาล และ/หรือ ส่วนราชการภูมิภาค นอกจากนั้นจะต้องดำเนินการทำหน้าที่ที่ชัดเจน นอกจากนั้น 2) จะต้องมีการกำหนดขอบเขตภารกิจหน้าที่ของระหว่าง อปท. ระดับต่างๆ ประโยชน์ของการกำหนดหน้าที่ที่ชัดเจน คือ ทำให้การให้บริการสาธารณะมีความชัดเจน ลดความซับซ้อนของการทำหน้าที่ระหว่างองค์กรต่างๆ อีกนัย

หนึ่งคือ ต้องมีการทบทวนและพิจารณาถึงการ Resizing องค์กรในทุก  
ระดับ

**b. ต้องสามารถกำหนดสัดส่วนงบประมาณที่  
เพียงพอต่อการทำหน้าที่** จากที่มีการกำหนดขอบเขตหน้าที่ที่ชัดเจน  
แล้ว ย่อมนำไปสู่การกำหนดขนาดงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ  
มากขึ้น เนื่องจากความจำกัดของงบประมาณทำให้จะต้องลดการใช้  
จ่ายที่ไม่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

- i. จะต้องมีการกำหนดรูปแบบโครงสร้างรายได้ของ  
อปท. ที่ชัดเจน ครอบคลุมถึง ประเด็น ฐานภาษี  
และอัตราภาษี
- ii. เงื่อนไขสำคัญของการแก้ไขปัญหาด้านรายได้  
จะต้องดำเนินการควบคู่กับการกำหนดภารกิจ  
หน้าที่ไปพร้อมๆ กัน
- iii. การกำหนดฐานภาษีและอัตราภาษี จะต้อง  
ดำเนินการในลักษณะ Package ให้ครบทุกมิติ  
ตลอดจนต้องพิจารณาปฏิรูประบบภาษีระดับชาติ  
ควบคู่กัน เนื่องจาก ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในกรณีการ  
แยกพิจารณาภาษีเป็นรายตัว ย่อมทำให้การ  
ออกแบบสัดส่วนรายได้ของ อปท. อาจไม่มีความ  
สมดุลกับภารกิจหน้าที่ และขณะเดียวกันการ  
กำหนดประเภทภาษีท้องถิ่นอาจไปลดทอนส่วน

งบประมาณที่รัฐบาลระดับชาติที่ต้องใช้ในแต่ละปีงบประมาณ ด้วยเหตุนี้ กระบวนการทางด้านรายได้ อปท. จึงถือเป็นวาระแห่งชาติที่เป็นเรื่องของ การปฏิรูปนโยบายทางการคลังของประเทศ

**c. ต้องมีบุคลากรของ อปท. อย่างเพียงพอ** ตาม ข้อบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ให้ อปท. เป็นองค์กรหลักในการให้บริการ สาธารณะ ดังนั้น

- i. จำเป็นต้องให้ อปท. มีบุคลากรสำหรับให้บริการที่ เพียงพอ ขณะเดียวกัน
- ii. จะต้องมีการวางแผนเพื่อสร้างหลักประกัน และ ความก้าวหน้าในชีวิตของบุคลากรซึ่งจะทำให้เกิด ความซบเซาของบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถให้มา ทำงานในระดับ อปท. มากยิ่งขึ้น
- iii. กำหนดทิศทางการพัฒนาขีดความสามารถของ บุคลากรของ อปท. เพื่อให้บุคลากร อปท. ทำงาน อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

**d. ในการแก้ไข ปรับปรุง กฎหมายและนโยบายที่ เกี่ยวข้องกับ อปท. จะต้องให้ อปท. เข้ามามีส่วนร่วม** เนื่องจาก อปท. จะต้องเป็นผู้ทำหน้าที่และปฏิบัติตามระเบียบต่างๆ ดังนั้น ใน การกำหนดนโยบายต่างๆ จะต้องเปิดโอกาสให้ อปท. ได้เสนอแนวคิด ต่างๆ เพื่อให้กฎระเบียบที่กำหนดขึ้นมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ดี เงื่อนไขในการเข้ามามีส่วนร่วมในการออกกฎหมายต่าง ๆ นั้น อปท. ระดับต่าง ๆ จะต้องสร้างความเป็นเอกภาพก่อน เพื่อให้ได้ ทิศทางในการเสนอระเบียบกฎหมายมีความชัดเจนร่วมกัน

**2. การกำหนดทิศทางเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการทำหน้าที่ยของ อปท.** ในส่วนของการเพิ่มขีดความสามารถนั้นถือเป็น ทิศทางที่จำเป็นเพื่อให้การทำหน้าที่ของ อปท. ในระยะยาวและทำให้ อปท. สามารถบริหารจัดการองค์กรอย่างยั่งยืน และลดภาระฟุ้งฟ้างทั้ง ในด้านงบประมาณ และบุคลากร จากภาครัฐในอนาคต สิ่งที่ต้องเร่ง ดำเนินการเพื่อให้เกิดการเพิ่มขีดความสามารถในการทำหน้าที่ของ อปท. มีรายละเอียด ดังนี้

**a. จะต้องมีการออกแบบระบบการติดตาม ประเมินผลที่เหมาะสม** เพื่อให้รัฐบาลกลางสามารถกำกับดูแลการทำหน้าที่ของ อปท. ให้เป็นไปตามเป้าหมาย นอกจากนี้ในส่วนของกลไก การติดตามประเมินผลนั้นจะต้องวางแผนที่ครอบคลุมถึงประเด็นการ สร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ชุมชน

**b. การเพิ่มขีดความสามารถโดยใช้หลักการทำหน้าที่ให้บริการแบบหุ้นส่วน** กล่าวคือ ด้วยความจำกัดของ ทรัพยากร ดังนั้น การเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการอาจทำได้ โดยการออกแบบรูปแบบความร่วมมือทั้งแบบ รัฐกับรัฐ (PuPs) และ แบบ รัฐกับเอกชน (PPPs) รวมถึงรูปแบบ รัฐกับชุมชน ซึ่งการ ออกแบบลักษณะความร่วมมือในลักษณะต่างๆ ย่อมเป็นประโยชน์ต่อ

การขยายโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะของประชาชนในพื้นที่  
มากยิ่งขึ้น

**3. การเร่งให้เกิดความชัดเจนของรูปแบบการเข้ามามีส่วน  
ร่วมขององค์กรชุมชนท้องถิ่น** เนื่องจากในอนาคตอันใกล้ที่องค์กร  
ภาคชุมชนในพื้นที่ อปท. จะถือเป็นองค์กรที่จะเข้ามีส่วนร่วมในระดับ  
การเมืองท้องถิ่นมากขึ้น ดังนั้น แนวทางการจัดตั้งองค์กรชุมชน  
ท้องถิ่นจะต้องมีความชัดเจน เพราะรูปแบบขององค์กรชุมชนท้องถิ่น  
ย่อมนำไปสู่การกำหนดกลไกการตรวจสอบการทำหน้าที่ของ อปท.  
ต่อไป

**a. รูปแบบขององค์กรชุมชนท้องถิ่นที่เป็นทางการ**  
แยกออกจากการมีส่วนร่วมภายในสภาท้องถิ่นกลายเป็นองค์กรที่อิสระ

**b. รูปแบบขององค์กรชุมชนที่เป็นไปโดยธรรมชาติ**  
ภายในท้องถิ่น เป็นลักษณะของการก่อตัวของภาคประชาสังคมใน  
พื้นที่ มิใช่เกิดจากการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายบังคับ

**c. รูปแบบขององค์กรชุมชนในแนวทาง NGOs** เป็น  
การก่อตัวขององค์กรจากภาคเอกชนภายนอกพื้นที่เข้ามาดำเนินการ  
จัดตั้ง เพื่อสร้างอำนาจต่อรองในพื้นที่ ซึ่งรูปแบบขององค์กรชุมชนใน  
ลักษณะดังกล่าวมักมีแนวโน้มในการตรวจสอบและกดดัน

**d. ขอบเขตของบทบาทที่ชัดเจนขององค์กรชุมชน**  
ท้องถิ่น ควรเป็นในลักษณะใดระหว่างการทำหน้าที่ในเชิงควบคุม  
ตรวจสอบ หรือ การเป็นองค์กรที่เน้นในการร่วมพัฒนาท้องถิ่น

เนื่องจากความแตกต่างของบทบาทหน้าที่แต่ละประการย่อมเป็นปัจจัยในการกำหนดระบบการบริหารจัดการ และการจัดสรรทรัพยากรภายใน อปท.

นอกจากประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ อปท. ทั้ง 3 ประการข้างต้นแล้ว ในการขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจ จะต้อง มีบทบาทและออกแบบหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำงานของ อปท. อาทิ บทบาทการทำหน้าที่ขององค์กรอิสระต่างๆ อาทิ สตง. เนื่องจากระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่ใช้ในการกำกับดูแล อปท. ยังมีข้อปัญหาในการกำกับควบคุมอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลที่มีความขัดกันเองระหว่างกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลและกฎหมายที่ อปท. ใช้ในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

เส้นทางไปสู่

ฝันที่ห้องถิ่นอยากไปให้ถึง

## ฝันที่ท้องถิ่นอยากไปให้ถึงคือ...

ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและสามารถเป็นหน่วยงานหลักในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยท้องถิ่นต้องมีความเป็นหนึ่งเดียวกับชุมชน และประชาชนมีทัศนคติในเชิงบวกต่อท้องถิ่น เพื่อสร้างท้องถิ่นปรองดองและลดความเหลื่อมล้ำ



เส้นทางไปถึงฝัน  
ที่รัฐบาลควรดำเนินการ...

- รัฐต้องปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานจริงของท้องถิ่น โดยต้องกำหนดสัดส่วนให้ตัวแทนของท้องถิ่นมาร่วมในการแก้ไขให้มากขึ้น
- ผลักดันนโยบายกระจายอำนาจให้เป็นไปตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างจริงจัง ทั้งการกระจายงาน กระจายคน กระจายงบประมาณ และกระจายองค์ความรู้
- ทบทวนนโยบายประชานิยมและ/หรืออื่นๆ ที่บั่นทอนความเข้มแข็งของชุมชนและก่อให้เกิดความขัดแย้งในเชิงผลประโยชน์ระหว่างท้องถิ่นและภาคประชาชน

เส้นทางไปถึงฝัน  
ที่เครือข่ายองค์กรท้องถิ่นควรจะทำเนิกร  
เพื่อช่วยสนับสนุนรัฐบาล...

- ส่งเสริมจิตสำนึกของนักการเมืองท้องถิ่นให้พยายามพึ่งตนเองและทำงานเพื่อประชาชนมากกว่าการขอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐ
- พยายามที่จะส่งเสริมการนำหลักธรรมาภิบาลและปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางในการบริหารจัดการองค์กรท้องถิ่นอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม
- เปลี่ยนเปลี่ยนจากผู้ให้มาเป็น "ผู้สนับสนุน" โดยพยายามเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเต็มกระบวนการ ตั้งแต่การร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ และร่วมติดตามประเมินผล

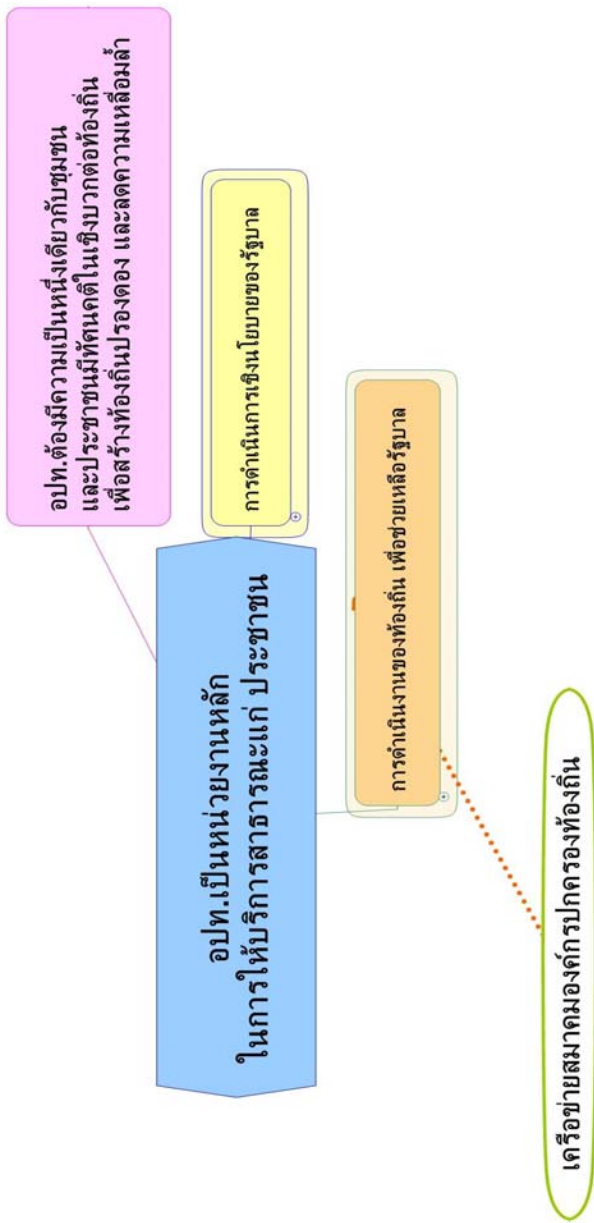
เส้นทางไปถึงฝัน  
ที่รัฐบาลควรดำเนินการ...

- ต้องพยายามสร้างความชัดเจนและลดความซ้ำซ้อนในบทบาทหน้าที่ ทั้งระหว่างอปท. ด้วยกัน (อบจ.-เทศบาล-อบต.) และระหว่างอปท. กับหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค
- พยายามผลักดันและส่งเสริมการนำหลักธรรมาภิบาลลงสู่การปฏิบัติใน อปท. อย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน
- ส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอิสระในการพัฒนาการจัดเก็บรายได้ เพื่อลดการพึ่งพารัฐบาลกลางลงให้มากที่สุด
- ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่น ทั้งด้านความรู้และทักษะต่างๆ เพื่อการเป็นท้องถิ่นมืออาชีพ
- พัฒนาระบบการติดตามกำกับดูแลท้องถิ่น โดยเน้นระบบมาตรฐานกลางที่กำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน และการประเมินเพื่อเสริมสร้างพลัง (Empowerment) ควบคู่ไปกับการตรวจสอบในเชิงกฎหมาย

เส้นทางไปถึงฝัน  
ที่เครือข่ายองค์กรท้องถิ่นควรจะดำเนินการ  
เพื่อช่วยสนับสนุนรัฐบาล...

- พยายามพัฒนาบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีศักยภาพ เพื่อการให้บริการประชาชนแบบมืออาชีพ

**แผนภูมิภาพ:  
อปท.เป็นหน่วยงานหลัก  
ในการให้บริการสาธารณะ  
แก่ประชาชน**



อปท. ต้องมีความเป็นหนึ่งเดียวกับชุมชน และประชาชนมีทัศนคติในเชิงบวกต่อท้องถิ่น เพื่อสร้างท้องถิ่นปรองดอง และลดความเหลื่อมล้ำ

อปท. เป็นหน่วยงานหลัก ในการให้บริการสาธารณะแก่ ประชาชน

เครือข่ายสมาคมองค์กรปกครองท้องถิ่น

การดำเนินงานของท้องถิ่น เพื่อช่วยเหลือรัฐบาล

**การดำเนินการเชิงนโยบายของรัฐบาล**

- ปรับแก้กฎหมาย/ระเบียบที่ขัดต่อการดำเนินงานจริงในท้องถิ่น /เพิ่มสัดส่วนของตัวแทน อปท. ในการปรับแก้กฎหมาย
- ทบทวนนโยบาย + ผลักดันการกระจายอำนาจ ให้เป็นจริงจนพบ. แผนระบุ กระจายงบประมาณ กระจายงาน กระจายคน
- ทบทวนนโยบาย(ประชานิยม/การจัดตั้งสภาองค์กรชุมชน) ที่บั่นทอนความเข้มแข็งของชุมชนและสร้างความแตกแยกระหว่างท้องถิ่นกับชุมชน เช่น การดำเนินงานที่ทับซ้อน
- สร้างความชัดเจนและลดความซ้ำซ้อนในบทบาทหน้าที่ ฝั่งระหว่างอปท.ด้วยกัน (อบจ.-เทศบาล-อบต.) และระหว่าง อปท. กับหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค
- ผลักดันและส่งเสริมการนำหลักธรรมาภิบาลลงสู่การปฏิบัติใน อปท. อย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน
- ส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอิสระในการพัฒนาการจัดเก็บรายได้ เพื่อลดการพึ่งพารัฐบาลกลางให้มากที่สุด
- ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่น ทั้งด้านความรู้และทักษะต่างๆ เพื่อการเป็นท้องถิ่นมืออาชีพ
- พัฒนาระบบการติดตามกำกับดูแลท้องถิ่น โดยเน้นระบบมาตรฐานกลางที่กำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน และการประเมินเพื่อเสริมสร้างพลัง (Empowerment) ควบคู่ไปกับการตรวจสอบในเชิงกฎหมาย

อปท.ต้องมีความเป็นหนึ่งเดียวกับชุมชน  
และประชาชนมีทัศนคติในเชิงบวกต่อกัน  
เพื่อสร้างท้องถิ่นปรองดอง และลดความเหลื่อมล้ำ

การดำเนินการเชิงนโยบายของรัฐบาล

อปท.เป็นหน่วยงานหลัก  
ในการให้บริการสาธารณะแก่ ประชาชน

เครือข่ายสมาคมองค์กรปกครองท้องถิ่น

การดำเนินงานของท้องถิ่น เพื่อช่วยเหลือรัฐบาล

- ส่งเสริมจิตสำนึกของนักการเมืองท้องถิ่นให้พยายามพึ่งตนเอง และทำงานเพื่อประชาชนมากกว่าการขอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐ
- ส่งเสริมการนำกิจกรรมมาภิบาลและปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางในการบริหารจัดการองค์กรท้องถิ่นอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม
- ปรับเปลี่ยนพัฒนาจากผู้ให้มาเป็น "ผู้สนับสนุน" โดยพยายามเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเต็มกระบวนการ ตั้งแต่การร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ และร่วมติดตามประเมินผล
- พัฒนาบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีศักยภาพ เพื่อการให้บริการประชาชนแบบมืออาชีพ