

บทสรุป สำหรับผู้บริหาร

ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการกระจายอำนาจ



บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้ มิได้สะท้อนความคิดเห็นของ
สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ คณะกรรมการบริหารองค์กรต่างๆ ของสหประชาชาติ
หรือประเทศสมาชิกต่างๆ ของสหประชาชาติ หนังสือเล่มนี้เป็นหนังสือที่จัดทำขึ้นโดยอิสระภายใต้
โครงการ “เสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการ
กระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น” ของสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ
ประจำประเทศไทย และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

สงวนลิขสิทธิ์

สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย

ชั้น 12 ตึกสหประชาชาติ

ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพฯ 10200

โทรศัพท์ 02-288-2088

โทรสาร 02-280-4294

เว็บไซต์ <http://www.undp.or.th>

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ที่มาและวัตถุประสงค์ของโครงการ

นับตั้งแต่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ ได้ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายประการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากกระบวนการกระจายอำนาจได้เริ่มต้นขึ้นและดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง จนเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยในช่วงหลังปี พ.ศ. 2540 เป็นการปกครองท้องถิ่นในยุคใหม่ซึ่งมีความแตกต่างไปจากการปกครองท้องถิ่นในช่วงก่อนหน้านั้น โดยการปกครองท้องถิ่นในยุคใหม่เป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระ และเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

แม้การปกครองท้องถิ่นของไทยภายหลังปี พ.ศ. 2540 จะมีความเป็นอิสระ และเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นกว่าในอดีต แต่นั่นก็ได้หมายความว่าในการดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะไม่มีปัญหาและอุปสรรคต่างๆเกิดขึ้น ในทางกลับกันอาจกล่าวได้ว่าในกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกลับต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ นานัปการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการกำหนดและดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการกระจายอำนาจ แรงต้านทานจากภาคส่วนต่างๆที่ต่อต้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาที่เกิดขึ้นอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากพฤติกรรมในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ฯลฯ ด้วยเหตุนี้เองงานศึกษาวิจัยนี้จึงมีเป้าหมายสำคัญที่จะ

ประการแรก เพื่อศึกษาและประเมินความก้าวหน้า รวมทั้งวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2551

ประการที่สอง เพื่อทบทวนกรอบนโยบายและระเบียบกฎหมายที่มีผล ในการส่งเสริมกระบวนการกระจายอำนาจในอันที่จะเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย โดยอาศัยการศึกษาเปรียบเทียบกับตัวอย่างการกระจายอำนาจในต่างประเทศ

ประการที่สาม เพื่อสร้างความชัดเจนในทิศทางและแนวทางในการดำเนินการ ตลอดจนเพื่อประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ และ

ประการที่สี่ เพื่อรวบรวมชุดข้อมูลเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสำหรับเป็นฐานข้อมูลในการศึกษาวิเคราะห์ในทางวิชาการและในทางปฏิบัติต่อไป

กรอบแนวคิดและมิติในการศึกษา

ในการศึกษาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายต่างๆ ทั้ง 4 ประการข้างต้น งานศึกษาวิจัยนี้ จึงได้พยายามที่จะวางกรอบแนวคิดและมิติในการศึกษา โดยพยายามอ้างอิงกับกรอบแนวทางในการศึกษาที่กระทำกันอย่างสากล ซึ่งโดยสรุปแล้วการศึกษาเพื่อแสวงหาคำตอบในงานศึกษาวิจัยนี้ได้อาศัยกรอบแนวคิดต่างๆ ที่สำคัญโดยสรุปดังนี้คือ

ในการวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาของท้องถิ่นไทยในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา นับตั้งแต่ พ.ศ. 2540 รวมไปถึงการเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น คณะผู้วิจัยพิจารณาแล้วเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคปัจจุบัน จำเป็นจะต้องให้คุณค่าและความสำคัญกับแนวคิดที่สำคัญอันได้แก่

1) แนวความคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรการปกครองและเป็นองค์กรสาธารณะที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐสมัยใหม่ (Local governments as public bodies established by modern state)

2) แนวความคิดว่าด้วยความเป็นอิสระ (Local autonomy) ในการดำเนินการบริหารและปกครองตนเอง

3) แนวความคิดว่าด้วยความเป็นประชาธิปไตยของชุมชนและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local democracy)

4) แนวความคิดเรื่องการบริหารและจัดบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Efficiency of local public services)

5) แนวความคิดที่ว่าด้วยขีดความสามารถและธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Capacity and Good Governance)

นอกจากนั้นในด้านมิติของการวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหา คณะผู้วิจัยได้แยกมิติในการศึกษาวิเคราะห์หรือออกเป็นด้านๆ อันได้แก่ โครงสร้าง ภารกิจ หน้าที่ การคลัง การบริหารงานบุคคล การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลของการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาโดยเริ่มต้นจากการประมวลผลให้เห็นถึงความก้าวหน้าของกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทยในมิติต่างๆ ทั้ง 6 มิติข้างต้น จากนั้นในแต่ละมิติ คณะผู้วิจัยได้พยายามชี้ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้น และในที่สุดท้ายคณะผู้วิจัยจึงได้จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการปรับปรุงกระบวนการกระจายอำนาจในแต่ละมิติ โดยในการจัดทำข้อเสนอแนะนั้นเพื่อให้ข้อเสนอแนะเหล่านั้นมีความชัดเจนเป็นรูปธรรม คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการโดยวางเป็นยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหา รวมไปถึงกำหนดเป็นกลยุทธ์ในการดำเนินการออกเป็นระยะต่างๆ กล่าวคือ กลยุทธ์ระยะสั้น สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลา 1-3 ปี กลยุทธ์ระยะปานกลาง ซึ่งสามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลา 4-6 ปี และกลยุทธ์ระยะยาว ซึ่งสามารถดำเนินการได้ในระยะเวลา 7-10 ปี ซึ่งผลของการศึกษาวิจัยสามารถสรุปออกเป็นมิติต่างๆ ทั้ง 6 มิติดังนี้คือ

1 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เป็นประชาธิปไตยกับปัญหาเกี่ยวกับการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและภายในองค์กร

การทบทวนถึงความก้าวหน้าของกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทย โดยมุ่งเน้นไปที่มิติเชิงโครงสร้างนั้น ทำให้เห็นได้ว่านับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ส่งผลให้เกิดความก้าวหน้าหลายประการต่อโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ

ประการแรก โดยหลักการและแนวคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นนั้น กฎหมายที่สำคัญได้ช่วยเสริมสร้างและให้หลักประกันเกี่ยวกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นให้กว้างขวางมากขึ้น โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีเป้าหมายมุ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหน้าที่ที่กว้างขวาง ความเป็นอิสระ โดยที่การกำกับดูแลจากรัฐจะเน้นเฉพาะเท่าที่มีความจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม และประการสำคัญประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

ประการที่สอง ในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในช่วงหลังปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา

ได้ส่งผลให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกรูปแบบต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยในระยะเบื้องต้นอาจเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมก็ได้ แต่ในภายหลังดูเหมือนว่าการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ได้สะท้อนให้เห็นว่ารูปแบบซึ่งเป็นที่ต้องการ ก็คือ รูปแบบของการมีผู้บริหารองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และเป็นฝ่ายบริหารที่มีความเข้มแข็ง (strong executive)

ประการที่สาม ในมิติด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายการกระจายอำนาจที่มีส่วนในการกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พยายามทำให้โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเป็น “ระบบสองชั้น” โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลเป็นโครงสร้างชั้นล่าง รับผิดชอบภารกิจที่มีความง่าย และไม่ใช้ภารกิจคาบเกี่ยวระหว่างองค์กร ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นโครงสร้างในชั้นบนที่จะรับผิดชอบภารกิจที่มีขนาดใหญ่ มีความยาก เป็นภารกิจคาบเกี่ยวระหว่างองค์กร หรือเป็นภารกิจที่เกินกำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในชั้นล่าง

จากความก้าวหน้าที่ได้กล่าวมา เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่ากระบวนการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในช่วงหลังปี พ.ศ. 2540 ได้มุ่งทำให้การปกครองท้องถิ่นของไทยมีความเป็นประชาธิปไตย และมีความเป็นอิสระมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด อย่างไรก็ตามภายใต้โครงสร้างที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาที่สำคัญอยู่หลายประการกล่าวคือ

ประการแรก ในความพยายามเพื่อจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของไทยให้เป็นโครงสร้างแบบสองชั้นนั้น แม้จะเป็นหลักการที่ดีที่จะช่วยลดปัญหาความซ้ำซ้อนในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนก็ตาม แต่ปัญหาที่เกิดขึ้น ก็คือ การขาดกลไกในการประสานเชื่อมโยงองค์กรปกครองท้องถิ่นในทั้ง 2 ระดับที่มีประสิทธิภาพ ทำให้การประสานและเชื่อมโยงแผนการพัฒนาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับไม่เกิดขึ้น นอกจากนี้ การเชื่อมโยงและประสานแผนพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนภูมิภาคก็ยังไม่ดีเท่าที่ควรด้วยเช่นกัน

ประการที่สอง การกำหนดให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งทางตรงและมีความเข้มแข็งนั้น ได้ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง กล่าวคือ เมื่อสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมี

ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งคู่ และกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายบริหารไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น สภาท้องถิ่นจึงทำได้เพียงการเปิดอภิปรายโดยไม่มี การลงมติ ต่างจากอดีตที่ฝ่ายสภาท้องถิ่นสามารถลงมติไม่ไว้วางใจได้ หรือสามารถไม่เห็นชอบร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้เช่นกัน นอกจากนี้ อำนาจที่เพิ่มขึ้นของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังส่งผลให้มีอำนาจในการจัด ทำงบประมาณและเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณอันหมายถึงการจัดสรรผลประโยชน์ สามารถแต่งตั้งถอดถอนรองนายกเทศมนตรีและพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการประจำได้ รวมทั้งยังมีอำนาจในการยั้งข้อบัญญัติที่ตราโดยสภาท้องถิ่น ข้อกำหนดทางกฎหมายดังกล่าว เมื่อผนวกกับข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติในกรณีที่ฝ่ายบริหารสามารถส่งผู้สมัครสภาท้องถิ่นที่มิตีเดียวกับตนและสามารถชนะการเลือกตั้งแบบยกทีม ได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

ประการที่สาม การกำหนดขนาดโครงสร้างของสภาท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ หากพิจารณาถึงขนาดของสภาท้องถิ่นแล้วจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีขนาดและจำนวนสมาชิกที่แปรผันตามจำนวนหมู่บ้านภายในเขตตำบลนั้นๆ ซึ่งหากพื้นที่ตำบลใดมีจำนวนหมู่บ้านมาก ก็จะมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งบ่อยครั้งจะมีมากกว่าจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่มีการกำหนดไว้อย่างตายตัวตามกฎหมาย ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต้องการที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล ทั้งๆที่เทศบาลมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมากกว่า ทั้งนี้ด้วยเหตุที่ว่าจะทำให้จำนวนสมาชิกสภาลดลงแต่การคงไว้ซึ่ง ขนาดของสภาที่ใหญ่เช่นนี้มีส่งผลกระทบต่องบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะมีนัยยะต่อค่าตอบแทนของสมาชิก

ประการที่สี่ การที่เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้ผู้บริหารมีความเข้มแข็งได้นำมาสู่ความเกรงกลัวที่ว่า หากผู้บริหารมีความเข้มแข็งแล้วอาจมีแนวโน้มของการผูกขาดการใช้อำนาจในการบริหารงานท้องถิ่น ดังนั้น กฎหมายจึงได้จำกัดวาระของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ไม่ให้ดำรงตำแหน่งได้เกิน 2 วาระติดต่อกัน แต่ทว่าข้อกำหนดดังกล่าว ได้ส่งผลให้ผู้สมัครหลายคนถูกตัดสิทธิ์ และนับเป็นการปิดกั้นทางการเมืองและปิดกั้นผู้บริหารที่มีความสามารถและมีประสบการณ์

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง

จากสภาพปัญหาที่ได้กล่าวมาข้างต้น คณะผู้วิจัยจึงพิจารณาแล้วเห็นว่าเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งภายในและภายนอกประการสำคัญโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการปรับปรุงนั้น จะต้องสอดคล้องกับขนาดและภารกิจ ประการสำคัญต้องยึดหลักความเป็นประชาธิปไตย และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งความพยายามเหล่านั้นสะท้อนผ่านการวางยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ดังนี้

ตารางที่ 1 สรุปข้อเสนอแนะด้านการปรับปรุงการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์เพื่อการแก้ไขปรับปรุงการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิสัยทัศน์

การปรับโครงสร้างและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความสอดคล้องกับขนาดพื้นที่และภารกิจ โดยมุ่งเน้นการเพิ่มพูนศักยภาพในการดำเนินภารกิจและเกื้อหนุนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ

ประเด็นยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ยุทธศาสตร์การปรับปรุงโครงสร้างภายในเพื่อพัฒนาศักยภาพของสภาท้องถิ่น และเกื้อหนุนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ยุทธศาสตร์การส่งเสริมศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในการดำเนินภารกิจหน้าที่ และการปรับโครงสร้างไปสู่การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ยุทธศาสตร์เพื่อการปรับโครงสร้างและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่โครงสร้างและรูปแบบใหม่ๆ ได้อย่างยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงในเชิงภารกิจหน้าที่ และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ-สังคม

ยุทธศาสตร์เพื่อการแก้ไขปรับปรุง การจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป้าประสงค์

- 1) เพื่อเพิ่มบทบาทและศักยภาพของสภาท้องถิ่นให้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่นให้มากขึ้น
- 2) เพื่อเกื้อหนุนให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและมีส่วนร่วมในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น
- 3) เพื่อเพิ่มพูนศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในการดำเนินการกิจการหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- 4) เพื่อปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขนาดที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และภารกิจ

กลยุทธ์ระยะสั้น

(ดำเนินการภายใน 1 - 3 ปี)

1. การปรับปรุงโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านมาตรการทางด้านกฎหมาย เพื่อพัฒนาศักยภาพของสภาท้องถิ่นและเกื้อหนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. สร้างแนวทางปฏิบัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบแต่งตั้งตัวแทนประชาชนเป็นกรรมาธิการวิสามัญให้มากขึ้น
3. การสร้างสถาบันหรือองค์กรเพื่อทำหน้าที่สร้างความพร้อมของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมและตรวจสอบในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์เพื่อการแก้ไขปรับปรุง การจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลยุทธ์ระยะปานกลาง
(ดำเนินการภายใน
4 - 6 ปี)

1. เพิ่มศักยภาพในการดำเนินกิจการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก
2. ปรับโครงสร้าง อบต. ขนาดเล็กโดยยุบรวมเข้าไว้ด้วยกันและยกฐานะเป็นเทศบาล
3. การส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อให้เกิดการบูรณาการในท้องถิ่น

กลยุทธ์ระยะยาว
(ดำเนินการภายใน
7 - 10 ปี)

1. การยุบรวม อบต. และยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด
2. การจัดตั้งสภามณฑลเพื่อบูรณาการการพัฒนาท้องถิ่นระดับภูมิภาค
3. การพัฒนาช่องทางให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเลือกรูปแบบโครงสร้างภายในที่เหมาะสมกับท้องถิ่นตนเองได้

2 การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ แรงต่อต้านและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับคณะผู้วิจัยแล้วถือว่าภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประเด็นที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ก็เพราะว่า ภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นจะเป็นภาพสะท้อนถึงระดับของการกระจายอำนาจ ความเป็นอิสระ และความเป็นสถาบันของท้องถิ่น ที่สำคัญภารกิจหน้าที่จะเป็นตัวแปรหนึ่งที่สำคัญในการกำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมอีกด้วย

หากพิจารณาถึงกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทยในช่วงหลังปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ

กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมไปถึงแผนและแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจฯ ล้วนมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการปฏิรูปภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากพยายามวิเคราะห์ถึงเป้าหมายของกฎหมายและแผนการกระจายอำนาจฯ แล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายและแผนดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญอันได้แก่

ประการที่หนึ่ง มุ่งที่จะถ่ายโอนภารกิจที่แต่เดิมเคยเป็นภารกิจของราชการส่วนกลางและภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีการจำแนกภารกิจเหล่านั้นเป็น ภารกิจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ ภารกิจหน้าที่ที่อาจจะจัดทำ และภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย โดยกฎหมาย

ประการที่สอง นอกเหนือไปจากการมุ่งถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นแล้ว ยังมีความพยายามในการจำแนกและจัดระบบภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนด้วย ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาของความซ้ำซ้อนในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ โดยกฎหมายและแผนการกระจายอำนาจฯ ได้พยายามกำหนดให้ภารกิจขนาดใหญ่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบนเป็นผู้รับผิดชอบ ในขณะที่กำหนดให้ภารกิจขนาดเล็กเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างให้เป็นผู้ดำเนินการ

นอกเหนือไปจากกฎหมายและแผนการกระจายอำนาจฯ จะสะท้อนให้เห็นความพยายามในทั้งสองประการข้างต้นแล้ว การกระจายอำนาจในช่วงหลังปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ยังมุ่งที่จะเสนอแนวทางในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย โดยเสนอว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่จำเป็นต้องจัดทำบริการสาธารณะทุกอย่างด้วยตนเอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเลือกที่จะจัดทำบริการสาธารณะโดยจัดตั้งเป็นสหการ (syndicate or union) หรือการว่าจ้าง (outsourcing) หรือแม้แต่โดยหน่วยงานด้านการพาณิชย์ของท้องถิ่น (local enterprise)

จากความพยายามถ่ายโอนและจัดจำแนกประเภทของภารกิจหน้าที่ดังที่ได้กล่าวมานี้ หากพิจารณาถึงการดำเนินการในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาแล้ว จะเห็นได้ว่ากระบวนการดังกล่าวต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญหลายประการ ที่สำคัญพอสรุปให้เห็นได้ดังนี้คือ

ประการแรก: การขาดการประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยราชการ กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยราชการที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะทำงานโดยไม่ประสานงานกัน จึงส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่สอง: ความซ้ำซ้อนในการแบ่งหน้าที่ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกาให้บริการสาธารณะในพื้นที่ กล่าวคือ ความซ้ำซ้อนของภารกิจระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่เดียวกัน ส่งผลต่อความรับผิดชอบ และความโปร่งใส ในการดำเนินงานของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การกำหนดหน้าที่ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดขนาดและประเภทของภารกิจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการระหว่างท้องถิ่นประเภทต่างๆ หากมีการกำหนดภารกิจหน้าที่ดำเนินการแล้วเสร็จก็จะส่งผลให้เกิดการบูรณาการแผนงานในระดับต่างๆ ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และลดปัญหาความซ้ำซ้อนลงไปได้

ประการที่สาม: หน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะเดิมพยายามสร้างงานใหม่ให้ตนเอง กล่าวคือ ในปัจจุบันหน่วยงานราชการหลายแห่งได้ปรับตนเองไปทำหน้าที่สร้างงานขึ้นมาเพิ่มเติม และมอบนโยบายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับไปดำเนินงาน ทั้งที่ภารกิจหน้าที่เดิมนั้นยังไม่สามารถดำเนินการได้ครบถ้วน เป็นผลให้การประเมินการดำเนินงานถ่ายโอนภารกิจของท้องถิ่นอยู่ในระดับความก้าวหน้าไม่มากนัก

ประการที่สี่: การทับซ้อนของภารกิจหน้าที่ระหว่างหน่วยราชการ คือการให้บริการสาธารณะของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น มีการทับซ้อนหน้าที่และงบประมาณอยู่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวจะส่งผลต่อประสิทธิภาพของการให้บริการ อีกทั้งยังทำให้เกิดความสับสนของผู้รับบริการ

ประการที่ห้า: การติดขัดด้านกฎหมายในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ ภารกิจต่างๆ ที่ต้องทำ และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน ภารกิจเหล่านี้โดยมากไม่สามารถดำเนินการโดยอิสระ เนื่องจากการให้บริการสาธารณะในงานหลายประเภทจะต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ พ.ร.บ.ผังเมือง พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ร.บ.สาธารณสุขโรค เป็นต้น ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ

ประการที่หก: อัตรากำลังของท้องถิ่นจำนวนบุคลากรมีอยู่อย่างจำกัด กล่าวได้ว่า เมื่อจำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอและไม่ครอบคลุมการให้บริการเพื่อรองรับประชาชนในพื้นที่ความรับผิดชอบของท้องถิ่น ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการจัดทำบริการสาธารณะ

ประการที่เจ็ด: ความเพียงพอของรายได้เพื่อรองรับการให้บริการสาธารณะ กล่าวคือ ประชาชนเกิดความไม่มั่นใจในศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำภารกิจภายใต้การบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ดังนั้น การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จึงจำเป็นต้องดำเนินการไปพร้อมกันกับการมอบอำนาจในการบริหารจัดการรายได้ อาทิ การเพิ่มประเภทภาษี ค่าธรรมเนียม ให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหารายได้ที่ไม่เพียงพอกับการให้บริการสาธารณะ

ประการสุดท้าย: ปัญหาการบูรณาการแผนงานในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด กล่าวคือ แม้ว่าการบูรณาการแผนงานในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะช่วยให้เกิดการเพิ่มขีดความสามารถทางการเงินและประสิทธิภาพของการบริการสาธารณะในระดับจังหวัดได้ดียิ่งขึ้น แต่ก็อาจเกิดจุดอ่อนที่สำคัญคือ การบูรณาการแผนงาน งบประมาณ มีแนวโน้มให้เกิดการแทรกแซงการทำงานของจังหวัดหรือส่วนกลาง ดังนั้น การเสนอของบประมาณสนับสนุนอาจไม่เกิดขึ้นในเชิงปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการปรับปรุงภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่น

สำหรับการแก้ไขปัญหาค้นสืบเนื่องมาจากภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น มีเป้าหมายเพื่อทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้จะต้องมีระบบในการจัดจำแนกภารกิจของท้องถิ่นที่มีความชัดเจน และสร้างสำนึกความรู้สึกรับผิดชอบในการกิจเหล่านั้น ทั้งนี้ยุทธศาสตร์ในการดำเนินการและกลยุทธ์อาจสรุปได้ดังนี้คือ

ตารางที่ 2 สรุปข้อเสนอแนะด้านการถ่ายโอนและการจัดการกิจการหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนากระบวนการถ่ายโอน และการจัดการกิจการหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิสัยทัศน์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการขยายบทบาทในการดำเนินภารกิจหน้าที่ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ภายใต้การจักระบบการจัดทำบริการสาธารณะที่ชัดเจน มีรูปแบบและวิธีการดำเนินภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และ การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องสอดคล้องและรับผิดชอบต่อสถานภาพทางการคลัง องค์กรกำกับดูแล และประชาชนในชุมชนท้องถิ่น

ประเด็นยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนากระบวนการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เป็นไปอย่างมีระบบระเบียบ และมีการบูรณาการในเชิงแผนงาน

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องที่เกื้อหนุนต่อการขยายบทบาทและรูปแบบการดำเนินภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนากระบวนการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นให้เกิดความชัดเจน มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และมีระบบความรับผิดชอบต่อ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การจักระบบบริการสาธารณะให้เกิดความชัดเจนเพื่อสร้างความรู้สึกของความเป็นเจ้าของงานทั้งในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนากระบวนการถ่ายโอน และการจัดการกิจการหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป้าประสงค์

- 1) เพื่อให้ระบบการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่สู่ท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- 2) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพและความพร้อมในการดำเนินการจัดทำภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน
- 3) เพื่อให้เกิดระบบความรับผิดชอบที่ชัดเจนในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขยายบทบาทและความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่น

กลยุทธ์ระยะสั้น

(ดำเนินการภายใน 1-3 ปี)

มุ่งเน้นการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบวิธีปฏิบัติต่างๆ รวมถึงแผน ปฏิบัติการที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนกระบวนการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้มีความสอดคล้องพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 เพื่อก่อเกิดผลในทางปฏิบัติ ดำเนินไปอย่างเป็นระบบระเบียบโดยแท้จริง ซึ่งสามารถกำกับดูแลและประเมินผลการดำเนินงานได้อย่างเป็นรูปธรรม และมีการจัดกลุ่มภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ เพื่อให้เกิดบูรณาการในเชิงแผนงานระดับพื้นที่

ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนากระบวนการถ่ายโอน และการจัดการกิจการหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลยุทธ์ระยะปานกลาง
(ดำเนินการภายใน
4-6 ปี)

มุ่งจัดระบบและรูปแบบในการดำเนินภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม ผ่านการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมาย และจัดทำค่ามาตรฐานการบริการสาธารณะ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในบทบาท รวมถึงศึกษาการขยายบทบาทของท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับบทบาทของส่วนราชการอื่นๆ ทั้งในระดับชาติ และระดับภูมิภาค

กลยุทธ์ระยะยาว
(ดำเนินการภายใน 7-10 ปี)

มุ่งยกระดับสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำภารกิจหน้าที่ให้สามารถเป็นไปอย่างรับผิดชอบต่อประชาชนโดยวางกรอบทางกฎหมายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ รวมถึงพัฒนาศักยภาพเพื่อรองรับภารกิจใหม่ๆ โดยจัดระบบ “การมอบหมายงาน” ใน 2 รูปแบบ คือภารกิจหน้าที่ที่ “กำหนด” และ “มอบหมาย” ขึ้นเพื่อให้เกิดความชัดเจน เพื่อยกระดับความสำคัญและการพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3 การเพิ่มสัดส่วนรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ กระบวนการกระจายอำนาจทางด้านการศึกษาที่ยังคงต้องดำเนิน ต่อไป

คณะผู้วิจัยมีมุมมองสำคัญพื้นฐานที่ว่าการมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยมีรัฐเป็นศูนย์กลางที่ดี หรือการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจจากภายนอกประเทศที่ดี หรือแม้แต่การเปลี่ยนแปลงบรรยากาศทางการเมืองภายในเองก็ดี ล้วนเป็นปัจจัย

สำคัญที่ทำให้ประเทศไทยต้องมีการคิดและทบทวนถึงการกระจายอำนาจทางด้านการคลังให้มากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ต้องยอมรับว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นับได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับสำคัญที่มีส่วนในการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (paradigm shift) ในการพัฒนาประเทศทั้งในมิติของการให้บริการสาธารณะ และในมิติด้านการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินนั้น กฎหมายฉบับดังกล่าวได้ส่งผลให้สัดส่วนรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 11.5 ในปี พ.ศ. 2544 มาเป็นร้อยละ 20.7 ในปี พ.ศ. 2545 อย่างไรก็ตาม หากจำแนกประเภทของรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจพบว่ารายรับที่เป็นภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (locally levied taxes) อาจมีสัดส่วนที่ไม่สูงมากนัก ในขณะที่รายรับส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมาจากภาษีที่ราชการส่วนกลางเป็นผู้จัดเก็บแล้วจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง

จากความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจทางด้านการคลังที่ได้กล่าวมา ทำให้เห็นได้ว่าผลจากการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในช่วงปี พ.ศ. 2540 ได้มีส่วนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นอันจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ได้มากขึ้นตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม ยังคงต้องยอมรับด้วยว่าในมิติด้านการคลัง ทั้งฝั่งรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังประสบกับปัญหาที่สำคัญหลายประการ ซึ่งอาจกล่าวได้โดยสรุปคือ

ปัญหาในเชิงโครงสร้างการบริหารทางการคลัง ที่สำคัญจำแนกได้ดังนี้

- (1) ความอิสระทางการคลังด้านการกำหนดรายได้ (Revenues assignment) แม้ว่ากฎหมายจะช่วยเพิ่มสัดส่วนรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ทว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงไม่มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีประเภทต่างๆ ในพื้นที่ได้โดยสมบูรณ์
- (2) ระบบการบริหารบุคลากร บุคลากรที่รับผิดชอบหน้าที่บริหารงบประมาณและดูแลระบบการคลังและภาษีของท้องถิ่นก็ยังคงมีไม่เพียงพอ การขาดทักษะในการปฏิบัติงาน จึงทำให้เกิดข้อเปรียบเทียบการจัดเก็บรายได้ที่ท้องถิ่นว่ามี

ประสิทธิภาพต่ำกว่าส่วนกลางอยู่เสมอ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความกระตือรือร้นในการจัดเก็บรายได้ยังขาดความกระตือรือร้นในการจัดเก็บรายและเพิ่มขนาดรายรับให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- (3) การขาดการเตรียมความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจยังส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารงบประมาณทั้งในส่วนของหน่วยงานราชการเดิม และระบบการบริหารงบประมาณในระดับท้องถิ่น
- (4) ขาดการศึกษาในระดับความสมดุลระหว่างการบริหารนโยบายการคลังระดับมหภาคและระดับท้องถิ่นอย่างจริงจัง แม้ว่ากระบวนการกระจายอำนาจจะมีการวางเป้าหมายเพิ่มรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งด้านภาษีและการเพิ่มเงินอุดหนุน อย่างไรก็ตามแนวทางดังกล่าวยังไม่มีการศึกษาผลกระทบด้านความสมดุลทางการคลังระหว่างระดับมหภาคกับระดับท้องถิ่น อันอาจนำไปสู่ปัญหาด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ในอนาคต

ปัญหาด้านการจัดสรรรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สำคัญจำแนกได้ดังนี้

- (1) ความยากลำบากในการกำหนดเกณฑ์การจัดประเภทภาษีที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ ซึ่งต้องพิจารณาความแตกต่างของสภาพความเป็นเมืองของท้องถิ่น เพราะมีผลต่อขนาดการจัดเก็บตามประเภทภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เอง ณ ปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ห่างไกลความเจริญไม่สามารถขยายฐานรายได้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งแตกต่างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตเมือง การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดประเภทภาษีหรือการให้สิทธิในการจัดเก็บภาษีประเภทหนึ่งประเภทใดควรคำนึงถึงผลกระทบที่อาจทำให้ท้องถิ่นบางแห่งมีรายได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างชัดเจน ขณะเดียวกันที่อาจจะไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นในพื้นที่อื่นๆ เลย ปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อปัญหาด้านต้นทุนการบริหารจัดการอีกด้วย
- (2) เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ ไม่สะท้อนภาระงานภายในพื้นที่ ขนาดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่มีความเหมาะสมเพียงพอ รวมทั้งความเป็นไปได้ในการแทรกแซงจากข้าราชการฝ่ายการเมือง ทำให้การตั้งหลักเกณฑ์การจัดสรรฯ จึงไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้แต่เดิม

- (3) การกำหนดอัตราภาษีและฐานภาษีที่มีความเหมาะสม การกำหนดอัตราและฐานภาษีในปัจจุบันไม่สะท้อนความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บเนื่องจากปัจจุบันฐานภาษีต่างๆ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นยังมีผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ภาระทางภาษีน้อย อีกทั้งยังประสบปัญหาด้านการหลีกเลี่ยงภาษีอีกด้วย
- (4) ภาษีบางประเภทที่มีควรเป็นหน้าที่จัดเก็บในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่อยู่ในหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ ฐานภาษีที่จัดเก็บจากการใช้ทรัพย์สินนั้นในพื้นที่ หรือการแสวงหารายได้รายได้จากการอุปโภคบริโภคทั้งจากภาครัฐ และ/หรือเอกชนในพื้นที่ ดังนั้นภาษีที่มีฐานการจัดเก็บในลักษณะดังกล่าวจึงควรอยู่ในความรับผิดชอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ขณะที่ภาษีบางประเภทที่ส่วนกลางมีความเชี่ยวชาญ และมีต้นทุนการจัดเก็บต่ำก็ควรเป็นภาระหน้าที่ของส่วนราชการนั้นๆ เพื่อเป็นการรักษาประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระดับมาตรฐานเดิม ขณะเดียวกันหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดเก็บภาษีต่างๆ ควรทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงจัดอบรมบุคลากรของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเพิ่มศักยภาพของเจ้าหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (5) ปัญหาการจัดเก็บภาษีกับหน่วยงานราชการ กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บรายได้จากหน่วยงานราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจได้ แม้ว่าหน่วยงานต่างๆ จะเข้ามาดำเนินงานให้บริการสาธารณะประเภทต่างๆ และได้รับรายได้จากในพื้นที่ แต่กฎหมายในปัจจุบันกำหนดให้หน่วยงานราชการ และรัฐวิสาหกิจต่างๆ สามารถอุทธรณ์ค่าธรรมเนียม ภาษีต่างๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรายได้ดังกล่าวหากสามารถจัดเก็บได้จะส่งผลต่อการเพิ่มขนาดรายได้ของท้องถิ่นที่จัดเก็บเองโดยลดการพึ่งพิงงบประมาณจากส่วนกลางลงได้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาด้านการคลังของท้องถิ่น

ในการเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านการกระจายอำนาจทางการคลังนั้น จุดเน้นที่สำคัญ ก็คือ การวางระบบการจัดสรรรายได้แก่ท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและเกิดความเท่าเทียมเป็นธรรม เพิ่มความเป็นอิสระทางด้านารคลังให้แก่ท้องถิ่น พัฒนาระบบการเงินและบัญชีของท้องถิ่น รวมไปถึงการเสริมสร้างวินัยทางการเงินและการคลังให้เกิดขึ้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวให้บรรลุวัตถุประสงค์สามารถสรุปให้เห็นได้ดังนี้คือ

ตารางที่ 3 สรุปข้อเสนอแนะด้านการกระจายอำนาจทางการคลัง

ยุทธศาสตร์เพื่อการส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลัง

วิสัยทัศน์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการตัดสินใจและดำเนินการได้อย่างอิสระ เพื่อนำไปสู่การเสริมสร้างประสิทธิภาพทางการคลัง ระบบการคลังที่เหมาะสมสอดคล้องกับขนาดและภารกิจหน้าที่ และการเสริมสร้างความเท่าเทียมและความเป็นธรรมระหว่างชุมชนท้องถิ่นต่างๆ

ประเด็นยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ระบบการจัดสรรรายได้จะต้องก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การเพิ่มความเป็นอิสระทางการคลังแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการลดการพึ่งพิงทางด้านรายได้จากการถ่ายโอนเงินงบประมาณจากส่วนกลาง

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาระบบบริหารการคลังโดยการใช้ระบบบัญชีและระบบงบประมาณให้เกิดความสอดคล้องกับการบริหารงานภาครัฐเพื่อเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลและการประเมินผลงานแบบ Post auditing ต่อการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การปรับปรุงแก้ไขระบบการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงหลักความเท่าเทียมและหลักความเป็นธรรมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาความมีวินัยทางการเงินการคลัง (Fiscal discipline) ในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์เพื่อการส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลัง

เป้าประสงค์

- 1) เพื่อเพิ่มพูนอำนาจทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในด้านการตัดสินใจและการดำเนินการทางการคลังและระบบงบประมาณ
- 2) เพื่อเพิ่มพูนศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพทั้งในด้านการสรรหารายได้และในด้านการใช้จ่าย
- 3) เพื่อส่งเสริมให้เกิดความรับผิดชอบทางการคลังทั้งในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่น
- 4) เพื่อส่งเสริมให้ระบบการคลังท้องถิ่นนำไปสู่การสร้างความเท่าเทียมและความเป็นธรรมในระหว่างชุมชนท้องถิ่นต่างๆ

กลยุทธ์	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
1) กลยุทธ์ด้านประสิทธิภาพในระบบการจัดสรรรายได้	-	กลยุทธ์ที่ 1 การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการบริหารระบบการเงินการคลังของท้องถิ่น	-
	-	กลยุทธ์ที่ 2 การพัฒนาฐานข้อมูลและบุคลากรในการบริหารระบบสารสนเทศทางด้านการเงินการคลัง	-

ยุทธศาสตร์เพื่อการส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลัง

2) กลยุทธ์ด้านการ
เพิ่มความเป็น
อิสระทางการคลัง
ขององค์กร
ปกครองส่วน
ท้องถิ่น

2.1) การพัฒนาฐาน
ภาษีที่มีอยู่เดิม

การใช้ระบบ
สารสนเทศด้าน
การบริหาร
การเงินการคลัง
ท้องถิ่นในการ
“ประเมิน
ทรัพย์สิน” ในเขต
พื้นที่ท้องถิ่น

การปรับปรุงภาษีโรง
เรือนและที่ดิน และ
ภาษีบำรุงท้องถิ่นไปสู่
“ภาษีทรัพย์สิน”

-

2.2) ขยายฐานราย
ได้ใหม่ๆ

การพิจารณา
แก้ไขกฎหมาย
เพื่อกำหนด
รายการภาษีและ
ค่า ธรรมเนียม
ท้องถิ่นเพิ่มเติม

การพิจารณากำหนด
ข้อบัญญัติทาง
กฎหมายที่เกี่ยวเนื่อง
ให้ท้องถิ่นสามารถใช้
อำนาจกำหนด
รายการและจัดเก็บ
ภาษีใหม่ๆ ได้

-

ยุทธศาสตร์เพื่อการส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลัง

<p>2.3) การพัฒนาแหล่งรายได้และพัฒนาการเข้าถึงการกู้และการเข้าถึงตลาดทุนให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ของอปท. แต่ละประเภท</p>			
<p>3) กลยุทธ์ด้านการพัฒนาระบบบัญชีและระบบงบประมาณ</p>	<p>การพัฒนาระบบบัญชีให้สอดคล้องกับการใช้จ่ายจริง</p>	<p>พัฒนาระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน</p>	<p>-</p>
<p>4) กลยุทธ์ด้านการส่งเสริมความเท่าเทียมและความเป็นธรรมระหว่างชุมชนท้องถิ่น</p>	<p>สนับสนุนบทบาทของคลังจังหวัดในฐานะพี่เลี้ยงทางการคลัง</p>	<p>การใช้ประโยชน์จากระบบสารสนเทศทางการเงินการคลังเพื่อจัดทำ "สูตรการจัดสรรรายได้" ของรัฐบาลกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่</p>	<p>-</p>

4 การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น:

ความพยายามในการสร้างเอกภาพของระบบและการลดบทบาทของข้าราชการส่วนกลาง

ในการศึกษาเพื่อพิจารณาถึงความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในมิติด้านการบริหารงานบุคคลนั้น จะเห็นได้ວ່ານับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นไทยได้ผ่านพัฒนาการที่สำคัญมาถึง 3 ช่วงระยะเวลา กล่าวคือ

ในช่วงแรก คือ พัฒนาการของระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นก่อนการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจะเห็นได้ว่าโครงสร้างระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นมีความสลับซับซ้อนเป็นอย่างมาก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบจะมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง ได้เรียงลงมาตั้งแต่คณะกรรมการในระดับชาติ ระดับจังหวัด จนกระทั่งถึงในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งโครงสร้างดังกล่าวนอกจากจะทำให้เกิดโครงสร้างที่มีความสลับซับซ้อนเป็นอย่างมากแล้ว ข้าราชการจากส่วนกลางยังเข้ามามีบทบาทในการร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการแต่ละชุดอีกด้วย ซึ่งปรากฏการณ์หลังนี้ ย่อมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ

ในช่วงที่สอง จากสภาพปัญหาโครงสร้างการบริหารงานบุคคลที่มีความสลับซับซ้อนและขาดความเป็นอิสระ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงได้พยายามปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นใหม่ เพราะฉะนั้น ภายหลังจากปี พ.ศ. 2542 ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทยจึงได้รับการปฏิรูปให้มีลักษณะเป็น “ระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นแบบมีเอกภาพ (Unified System)” ซึ่งภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลแบบดังกล่าวผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการบริหารงานบุคคลมากขึ้น นอกจากนี้ ในระดับประเทศยังมีการจัดตั้งองค์กรกลางที่วางมาตรฐานในการบริหารงานบุคคล ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ซึ่งโครงสร้างดังกล่าวได้ช่วยให้ความสลับซับซ้อนของโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นลดน้อยลงไปได้

ในยุคปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น แม้ว่าโดยหลักการแห่งรัฐธรรมนูญจะมีได้มุ่งเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นโดยรวม แต่ทว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้มุ่งเน้นไปที่การปรับโครงสร้างของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นให้ตัวแทนของข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมเพิ่มขึ้นอีกภาคส่วนหนึ่ง กับทั้งยังมุ่งเน้นไปที่การสร้างกลไกพิทักษ์คุณธรรมในการบริหารงานของท้องถิ่นอีกด้วย ซึ่งผลจากบทบัญญัติดังกล่าวได้นำไปสู่การยกพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฉบับใหม่ซึ่งยังอยู่ในกระบวนการพิจารณา

เพราะฉะนั้นโดยภาพรวมจะเห็นได้ว่าความก้าวหน้าของระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นไทยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมานั้น เป็นความพยายามที่สร้างความเป็นเอกภาพในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นโดยพยายามลดระดับความสลับซับซ้อนของระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นลง นอกจากนั้น ยังเป็นความพยายามเพิ่มบทบาทและอำนาจในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นให้แก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยคณะกรรมการต่างๆ ที่มีอยู่จะเน้นบทบาทในการกำหนดมาตรฐานกลางต่างๆ เท่านั้น

แม้ว่าระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นจะพัฒนาไปในทิศทางที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่ก็ต้องยอมรับด้วยเช่นกันว่าการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาที่สำคัญบางประการที่สำคัญได้แก่

ประการแรก ปัญหาความซ้ำซ้อนในโครงสร้างกรรมการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นแม้จะได้รับการแก้ไขไปบ้างแล้วภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่ทว่าความซ้ำซ้อนในบทบาทของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) กับคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นยังคงปรากฏให้เห็นอยู่

ประการที่สอง แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะพยายามลดบทบาทของข้าราชการส่วนกลางที่มีต่อการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นลงก็ตาม แต่โดยโครงสร้างของคณะกรรมการต่างๆ ที่กฎหมายได้บัญญัติให้ตัวแทนข้าราชการระดับสูงทั้งในระดับจังหวัด อย่างเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด และจากส่วนกลาง อย่างเช่นอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ร่วมเป็นกรรมการนั้น ได้ส่ง

ผลทำให้บุคลากรจากส่วนกลางยังสามารถเข้าไปมีบทบาทในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นได้อยู่ดี

ประการที่สาม กระบวนการบริหารงานบุคคล ไม่นำไปสู่การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ และไม่ตอบคำถามในเรื่องความก้าวหน้าในอาชีพ ทรรศนคติของบุคลากร และความโปร่งใสในกระบวนการบรรจุแต่งตั้ง

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น

ในการพิจารณาถึงข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นนั้น คณะผู้วิจัยมีจุดยืนที่ชัดเจนว่า การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นเอกภาพมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องมีความเป็นอิสระ พัฒนามาตรฐานกลางที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล และประการสำคัญจะต้องเสริมสร้างและยึดมั่นในระบบคุณธรรม ซึ่งยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ในการดำเนินการสามารถสรุปได้ดังนี้คือ

ตารางที่ 4 สรุปข้อเสนอแนะด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

วิสัยทัศน์

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ควรดำเนินงานได้อย่างอิสระ ภายใต้มาตรฐานและกฎระเบียบที่ถูกต้อง นอกจากนี้ในด้านกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องก่อให้เกิดระบบการสรรหาที่มีประสิทธิภาพ การใช้ประโยชน์จากบุคลากรด้วยการให้บุคลากรสามารถใช้ศักยภาพของตนเองอย่างเต็มที่ การพัฒนาบุคลากรอย่างมีเป้าหมายและทิศทางที่ชัดเจน รวมถึงการรักษาบุคลากรที่เป็นคนดี คนเก่ง มีศักยภาพไว้ ด้วยการจ่ายค่าตอบแทน และจัดระบบเพื่อให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีความสุข ภายใต้การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ประเด็นยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การจัดระบบโครงสร้างการบริหารงานบุคคลใหม่ให้เกิดความเป็นเอกภาพในเชิงระบบ แต่เคารพในหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นโดยอิงกับหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลไปสู่บทบาทของการกำหนดมาตรฐานกลาง บทบาทในด้านการพัฒนาระบบ บทบาทในการพัฒนาบุคลากร และบทบาทในการศึกษาวิจัย

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ทบทวนแก้ไขมาตรฐานกลางและหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลในปัจจุบันให้กระบวนการบริหารงานบุคคลมีความสอดคล้องกับหลักการระบบคุณธรรม และแนวคิดด้านสมรรถนะทางการบริหาร

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ทบทวนแก้ไขกฎหมาย และระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้เกื้อหนุนต่อการทำงานในภาคท้องถิ่น และส่งเสริมความรู้ความเชี่ยวชาญ ตลอดจนสภาพให้ทัดเทียมกับบุคลากรภาครัฐอื่นๆ

เป้าประสงค์

- 1) เพื่อให้โครงสร้างองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลมีความชัดเจนและเป็นเอกภาพ
- 2) เพื่อปรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลจากผู้วางมาตรฐานกลางและระเบียบ ไปสู่องค์กรเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาระบบงานและบุคลากรส่วนท้องถิ่นในมิติต่างๆ อย่างครอบคลุม
- 3) เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักคุณธรรมและเกื้อหนุนต่อการเสริมสร้างสมรรถนะทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) เพื่อยกระดับศักยภาพ คุณค่าของงาน และสภาพของบุคลากรในภาคท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

กลยุทธ์

- 1) มิติด้านโครงสร้างการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับองค์กรกลางการบริหารงานบุคคล
- 2) มิติด้านกระบวนการของการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยมุ่งนำเสนอมาตรการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารงานบุคคล

กลยุทธ์ระยะสั้น

(ดำเนินการภายใน
- 3 ปี)

1

- 1) การก่อตั้งองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลที่เป็นเอกภาพ องค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรม และสำนักงานบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (องค์การมหาชน)
- 2) การสร้างกฎระเบียบ และมาตรฐานการบริหารงานบุคคล
- 3) การจัดอบรมเพื่อให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

กลยุทธ์ระยะปานกลาง
(ดำเนินการภายใน
4 - 6 ปี)

- 1) พัฒนาระบบการบริหารงานบุคคล โดยใช้สมรรถนะเป็นฐานในการดำเนินการ (Competency base)
- 2) พัฒนาระบบการพัฒนาบุคลากรในสถานประกอบการ โดยการเรียนรู้จากการปฏิบัติงาน แทนการอบรม สัมมนาในห้องเรียน (เฉพาะหลักสูตรที่ต้องพัฒนาความรู้ และทักษะในการปฏิบัติงาน)
- 3) เน้นการปฏิบัติงานเชิงรุก ด้วยการนิเทศงาน และจัดหลักสูตรอบรม สัมมนา เพื่อพัฒนาผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) เน้นเรื่องความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และวินัยของบุคลากรส่วนท้องถิ่น โดยผ่านกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน ตรวจสอบ และปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับสภาวการณ์มากขึ้น

ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

กลยุทธ์ระยะยาว
(ดำเนินการภายใน
7 - 10 ปี)

- 1) คัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากร ส่วนท้องถิ่น ที่เป็นตัวอย่างที่ดี (Good practice) ของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และด้านความพฤติกรรมต่างๆ
- 2) ยกย่อง ให้รางวัลองค์กรและบุคลากรขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นตัวอย่างที่ดีด้านการ บริหารงานบุคคล และด้านพฤติกรรมต่างๆ
- 3) สร้างฐานข้อมูล เผยแพร่เรื่องเล่า หรือวิธีการ ปฏิบัติงานที่เป็นแบบอย่างที่ดีของการบริหาร งานบุคคล
- 4) สร้างเครือข่ายของการบริหารงานบุคคล ท้องถิ่น ทั้งในรูปแบบของการพบปะสนทนา และเครือข่ายเสมือน (Virtual Private Network) เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และ ประสบการณ์ของการบริหารงานบุคคลส่วน ท้องถิ่น

5 การขยายโอกาสในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น กับปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพของการมีส่วนร่วมและสำนึกความเป็นพลเมือง

การศึกษานโยบายทางการเมืองมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้พบว่าในอดีตที่ผ่านมาบทบาทของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานของท้องถิ่นนั้น ยังอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ โดยประชาชนส่วนใหญ่จะมีส่วนร่วมเพียงการได้รับทราบถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น หรืออย่างมากก็เพียงแค่การปรึกษาหารือเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงให้กับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ บทบัญญัติเหล่านั้นได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นผ่านทางช่องทางต่างๆ ได้กว้างขวางขึ้น โดยประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองโดย

1. **มีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น** ในกรณีนี้ประชาชนย่อมมีสิทธิในการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งนับได้ว่าเป็นช่องทางปกติในการมีส่วนร่วมทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ประชาชนยังสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นได้มากขึ้นโดย การร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการบริหารงานท้องถิ่น ผ่านการทำประชาพิจารณ์ (public hearing) การเสนอให้มีการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นที่จำเป็น (initiation) การร่วมลงประชามติ (referendum) เพื่อชี้ขาดร่างกฎหมายหรือโครงการขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อท้องถิ่น รวมไปถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น

2. **มีส่วนร่วมในการกำกับและตรวจสอบการบริหารงานของท้องถิ่น** นอกจากประชาชนจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวางแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังได้เสริมสร้างให้บทบาทของประชาชนในการกำกับและตรวจสอบท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นด้วย โดยประชาชนจะได้รับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของท้องถิ่น การเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของท้องถิ่น การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะมีส่วนเสริมสร้างให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานและตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นได้มากขึ้นก็ตาม แต่ก็ต้องยอมรับข้อเท็จจริงด้วยว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของท้องถิ่นยังเผชิญปัญหาที่สำคัญอยู่หลายประการ ที่สำคัญคือ

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพของการมีส่วนร่วม การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองได้มากขึ้นนั้น ได้ส่งผลทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนบ่อยครั้งมีลักษณะเป็นการดำเนินการแต่ในเพียงรูปแบบ เช่น ในการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำประชาคมเพื่อจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น บ่อยครั้งประชาชนที่มาพร้อมก็ได้รับการจัดตั้ง

และเกณฑ์ให้มาลงชื่อเพื่อให้มีหลักฐานว่ามีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นที่เรียบร้อย อีกกรณีหนึ่งได้แก่ การเข้ามามีส่วนร่วมโดยไม่เข้าใจในแนวทางปฏิบัติในการมีส่วนร่วม เช่น การเข้าเป็นคณะกรรมการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่เข้าใจว่าวิธีการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวต้องดำเนินการอย่างไร ไม่มีความรู้เกี่ยวกับพัสดุที่ตรวจรับ

ประการที่สอง ต้องยอมรับด้วยเช่นกันว่า การที่กระบวนการการมีส่วนร่วมในท้องถิ่นไทยที่ต้องมีลักษณะกึ่งบังคับเช่นนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ประชาชนมิได้มีความตื่นตัวในฐานะที่ตนเป็นพลเมืองคนหนึ่งของท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมากจึงเป็นการมีส่วนร่วมแบบการรับทราบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนับว่าเป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่ต่ำเกือบจะที่สุด ส่วนการมีส่วนร่วมที่แท้จริงในฐานะพลเมือง ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในแบบสมัครใจหรือการมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการกระบวนตัดสินใจ ในปัจจุบันยังไม่ปรากฏให้เห็นเด่นชัด

ประการที่สาม ข้อกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม กล่าวคือ ในบางกรณีกฎหมายมีข้อกำหนดที่ยุ้งยากในการที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น อาทิเช่น ในการเสนอข้อบัญญัติของท้องถิ่น ประชาชนจะต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติที่ต้องการให้มีการพิจารณาเข้าไปด้วย ต้องแสดงบัตรประชาชนของผู้ที่เข้าชื่อและมีการตรวจสอบคุณสมบัติ ซึ่งขั้นตอนและข้อเรียกร้องเหล่านี้ นอกจากนี้กระบวนการในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติของสภาท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชนไม่มีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่แน่นอน สภาท้องถิ่นสามารถไม่รับหลักการร่างข้อบัญญัติดังกล่าวโดยไม่จำเป็นต้องชี้แจงว่าเหตุใดจึงไม่รับหลักการ เป็นต้น

ในกรณีของการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็เช่นเดียวกัน กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ยุ้งยาก ซึ่งประชาชนในระดับท้องถิ่นยากที่จะดำเนินการได้ ส่งผลให้ประชาชนเกิดความท้อถอยที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในช่องทางที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ ดังนั้น การนำรูปแบบการมีส่วนร่วมในช่องทางนี้จึงเกิดขึ้นน้อย นอกจากนี้ หลักเกณฑ์หรือข้อหาที่จะใช้ในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นก็ยังไม่มีความชัดเจน ส่งผลให้ฝ่ายที่แพ้การ

เลือกตั้งมักใช้ช่องทางตามกฎหมายฉบับนี้เป็นเครื่องมือทางการเมืองในการกลั่นแกล้งฝ่ายที่ชนะการเลือกตั้ง สิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นทั้งสิ้น

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากสภาพปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นกับกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เห็นได้ว่าการแก้ไขปัญหาเพื่อเสริมสร้างบทบาทของภาคประชาชนนั้น สามารถดำเนินการได้โดยการเพิ่มช่องทางหรือกลไกในการมีส่วนร่วม รวมถึงการทบทวนกฎหมายให้การมีส่วนร่วมกระทำได้ง่ายขึ้น และประการสำคัญต้องเร่งสร้างสำนึกความเป็นพลเมืองให้กับประชาชน ซึ่งยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ดังกล่าวอาจสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 5 สรุปข้อเสนอแนะด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

วิสัยทัศน์

การส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งภายใต้ช่องทางและรูปแบบที่มีอยู่ และการพัฒนาช่องทางและรูปแบบใหม่ๆ ให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมต่อการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างหลากหลายและลึกซึ้งมากยิ่งขึ้น เพื่อนำไปสู่การสร้างความเป็นพลเมือง (Citizenship) ที่กระตือรือร้นและตระหนักถึงความสำคัญต่อกิจการส่วนรวมภายในท้องถิ่นของตน

ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

ประเด็นยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ยุทธศาสตร์การเพิ่มกลไก รายละเอียดของรูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ยุทธศาสตร์การทบทวนปรับปรุงแก้ไข ระเบียบ กฎหมาย แนวปฏิบัติในการเสริมสร้างประสิทธิภาพการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ยุทธศาสตร์การสร้างมีส่วนร่วมที่ก่อให้เกิดความเป็นพลเมือง (Citizenship) เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่แท้จริงทั้งรูปแบบและเนื้อหา

เป้าประสงค์

- 1) เพื่อให้รูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
- 2) เพื่อให้ภาคประชาชนเกิดความรู้สึกสมัครใจ (Voluntary) ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น
- 3) เพื่อให้ภาคประชาชนเกิดความเป็นพลเมือง (Citizenship) มีความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

กลยุทธ์ระยะสั้น
(ดำเนินการภายใน
1-3 ปี)

1. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องเปิดเผยงบประมาณรายรับ - รายจ่าย ประจำปี
2. กำหนดให้มีกิจกรรมที่ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำข้อสรุปที่ได้จากประชาชนไปใช้ประโยชน์ และแจ้งให้ประชาชนทราบว่าได้นำผลการประชุมไปใช้ประโยชน์อย่างไรบ้าง
4. จัดทำคู่มือการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. การสร้างหลักสูตรและคู่มือการฝึกอบรมให้ความรู้แก่ประชาชนที่ได้รับการแต่งตั้งให้เข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. การพัฒนากระบวนการแต่งตั้ง สรรหา และการเลือกสรรประชาชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นกระบวนการที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน
7. การกำหนดให้สภาท้องถิ่นเพิ่มจำนวนคณะกรรมการวิสามัญให้เพิ่มจำนวนคณะมากขึ้น และแต่ละคณะให้มีการแต่งตั้งตัวแทนประชาชนผู้นำชุมชนเข้าไปร่วมด้วย

ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

8. การเข้ามาตรกรเชิงบวกเพื่อกระตุ้นหรือส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน
9. การกำหนดวาระแห่งชาติในเรื่องการปรับปรุง ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาให้กับเยาวชนทั่วไปในเรื่องของประชาธิปไตย การเมืองและการปกครองท้องถิ่น
10. ควรมีการกำหนดขอบเขตของหน้าที่ ความรับผิดชอบขององค์กรต่างๆ ที่ทำงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีความชัดเจน เช่น สภาองค์กรชุมชน สภาพัฒนาเมือง ศูนย์ประสานงานองค์กรชุมชน สมาคมสุขภาพท้องถิ่น สภาการเกษตรแห่งชาติ คณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นต้น เพื่อลดภาระของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ มากมายจนเกินไป

**กลยุทธ์ระยะ
ปานกลาง**
(ดำเนินการภายใน
4 - 6 ปี)

1. การแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 ให้มีกระบวนการที่สะดวกและรอบคอบกว่าที่เป็นอยู่
2. การแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

กลยุทธ์ระยะยาว
(ดำเนินการภายใน
7-10 ปี)

1. การใช้มาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียม
2. การกำหนดให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการจัดทำเองให้มากขึ้น
3. การสร้างแนวคิดว่าการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือภารกิจของประชาชนในชุมชน
4. สร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) และภาคประชาสังคม โดยอุดหนุนงบประมาณให้แก่องค์กรพัฒนาในพื้นที่ (NGOs, NPOs) เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ เช่น งานบรรเทาสาธารณภัย งานด้านการจัดการขยะ มลพิษ และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

6 การปรับเปลี่ยนแนวคิดในการกำกับดูแลกับปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐาน แนวทาง และกลไกที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล

สำหรับในมิติสุดท้าย อันได้แก่ กระบวนการกำกับดูแลนั้น การทบทวนถึงแนวคิดในการกำกับดูแลได้ช่วยให้เห็นถึงรูปแบบความสัมพันธ์ของราชการส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเท่าที่ผ่านมาจะดำเนินไปใน 2 ลักษณะใหญ่ๆ กล่าวคือ ความสัมพันธ์ในเชิงของการบังคับบัญชา และความสัมพันธ์ในเชิงของการกำกับดูแล

ผลของการศึกษาทบทวนถึงรูปแบบความสัมพันธ์และการใช้อำนาจของราชการส่วนกลางต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้พบว่า นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ราชการส่วนกลางของไทยมักมีความสัมพันธ์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะของการเข้าไปใช้อำนาจบังคับบัญชา มากกว่าที่จะเป็นการกำกับดูแล ทั้งนี้โดยให้เหตุผลสำคัญที่ว่า เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ดังนั้นแล้วรัฐโดยราชการส่วนกลางจึงจำเป็นต้องเข้าไป

ควบคุมบังคับบัญชาเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในสิ่งที่ เป็นประโยชน์ต่อรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม การเข้าไปควบคุมบังคับบัญชาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของส่วนกลาง อาจสะท้อนให้เห็นจากปรากฏการณ์ที่ข้าราชการ จากกระทรวงมหาดไทยเข้าไปมีบทบาทในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล หรือแม้แต่ กรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายยังได้บัญญัติให้ในการ ดำเนินกิจการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจาก ราชการส่วนกลางอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ช่วงภายหลังเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา กระบวนการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจและปฏิรูปการปกครองส่วน ท้องถิ่นได้เริ่มต้นขึ้น ซึ่งผลจากการเรียกร้อง ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ หลายประการต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ข้าราชการจาก ส่วนกลางต้องยุติบทบาทในการเป็นผู้บริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยิ่ง ไปกว่านั้นรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังผ่อนคลายระดับการควบคุมจากส่วน กลางให้ลดน้อยลง จนอาจมองได้ว่าภายหลังปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมารูปแบบความ สัมพันธะระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะพัฒนาไปสู่รูปแบบ ของการกำกับดูแลมากขึ้น

ในปัจจุบันเครื่องมือหรือกลไกที่รัฐใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะอาศัยช่องทางที่สำคัญอันได้แก่

- 1 การกำกับดูแลโดยกฎหมาย โดยกฎหมายจะกำหนดให้รัฐโดยราชการส่วนกลาง สามารถกำกับดูแลทั้งตัวบุคคลและองค์กรของท้องถิ่น รวมไปถึงการกระทำของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2 การกำกับดูแลโดยกลไกทางการบริหาร รัฐอาจอาศัยงบประมาณเป็นเครื่องมือใน การจูงใจให้ท้องถิ่นดำเนินการ หรือป้องปรามมิให้ท้องถิ่นดำเนินการในสิ่งที่ รัฐบาลต้องการ นอกจากนี้ การใช้กลไกทางการบริหารยังอาจรวมไปถึงการใช้ สัญญามาตรฐานในการปฏิบัติงานร่วมด้วย
- 3 การกำกับดูแลโดยองค์กรอิสระ การปฏิรูปการเมืองภายหลังปี พ.ศ. 2540 ได้ทำ ให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นหลายองค์กร ซึ่งองค์กรเหล่านั้น ก็ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ไม่ว่าจะเป็น เป็นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือศาลปกครอง

สำหรับปัญหาที่สำคัญที่ยังคงปรากฏให้เห็นในกระบวนการกำกับดูแลนั้น ยังมีอยู่หลายประการเช่นกัน ที่สำคัญได้แก่

ประการแรก ปัญหาที่สืบเนื่องมาจากกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยทั่วไปพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ที่ได้บัญญัติกระบวนการกำกับดูแลโดยรัฐไว้ชัดเจน แต่ในสภาพที่เกิดขึ้นจริงนั้น การกำกับดูแลยังเป็นการกำกับดูแลตามระเบียบย่อยที่กำหนดขึ้นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติซึ่งมีจำนวนมาก บางเรื่องเป็นเรื่องเล็กน้อย ล้าสมัย และก่อให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อนในการปฏิบัติงาน จึงจำเป็นที่จะต้องปรับปรุง แก้ไขหรือยกเลิกข้อกฎหมายตามความเหมาะสม นอกจากนี้ การกำกับดูแลที่ดำเนินตามกฎหมายที่กำหนดขึ้นนั้น จึงมีลักษณะเป็นกระบวนการบัญญัติที่ราชการส่วนกลางมีบทบาทนำ โดยมีได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้ปฏิบัติได้มีส่วนร่วม จึงมีผลให้เกิดมีการดำเนินการได้ล่าช้า ไม่สามารถตอบสนองของความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตามบริบทต่างๆ และไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ประการที่สอง ปัญหาด้านบุคลากรในกระบวนการกำกับดูแล จากกระบวนการคิดเห็นจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ในกระบวนการกำกับดูแล พบว่าสภาพปัญหาสำคัญประการหนึ่งคือ การขาดแคลนบุคลากรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล ทั้งนี้ เนื่องจากแม้ว่าทั้งหน่วยงานของจังหวัดและอำเภอ รวมถึงสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะมีบุคลากรที่มาปฏิบัติงานในพื้นที่ แต่หน่วยงานอื่นๆ อาทิ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กลับมิได้จัดสรรบุคลากรให้มาปฏิบัติงานในพื้นที่ หน่วยงานเหล่านี้จึงจำเป็นต้องฝากงานไว้กับนายอำเภอ สำนักงานท้องถิ่นอำเภอ/จังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามภารกิจของหน่วยงานนั้นๆ

ประการที่สาม ปัญหาการแทรกแซงกระบวนการกำกับดูแลจากฝ่ายการเมืองระดับชาติ ด้วยความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติและการเมืองท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นระบบอุปถัมภ์ ดังนั้นการกำกับดูแลจากภูมิภาคอาจเปิดช่องทางให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาศัยความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติให้กดดันและแทรกแซงการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำที่มีบทบาทในการกำกับดูแล ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งมีผลให้การกำกับดูแลไม่เป็น

ไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ประการที่สี่ ปัญหาความอ่อนแอของสภาท้องถิ่น แม้หน้าที่ในการกำกับดูแลส่วนหนึ่งควรจะเป็นของสภาท้องถิ่น แต่สภาพข้อเท็จจริงปรากฏว่า สภาท้องถิ่นจำนวนมากไม่น้อยไม่สามารถแสดงบทบาทในการกำกับดูแลการทำงานของฝ่ายบริหารได้ โดยเฉพาะในกรณี สมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีเสียงข้างมากเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกันกับผู้บริหาร

ประการที่ห้า ปัญหาขาดการมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลของประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2550 มีเจตนารมณ์ให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ริเริ่มข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ แต่ในความเป็นจริง ประชาชนมักจะเข้ามามีบทบาทก็ต่อเมื่อประชาชนเหล่านั้นได้รับความเสียหายภายหลังจากการดำเนินการของท้องถิ่นแล้ว และมักแสดงบทบาทด้วยการเข้าร้องเรียนกับนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น

ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงระบบการกำกับดูแล

ต่อประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยพิจารณาแล้วเห็นว่าการปรับปรุงกระบวนการกำกับดูแลโดยรวมนั้น จะต้องกระทำควบคู่ไปในหลายระดับ กล่าวคือ ในระดับแนวคิดจะต้องสร้างเสริมแนวคิดเรื่องการกำกับดูแลให้ชัดเจนว่ามีใช่เป็นการบังคับบัญชา โดยในการนี้ต้องเสริมสร้างให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นเพราะการกำกับดูแลโดยประชาชนนับเป็นการกำกับดูแลที่มีความยั่งยืน ประการต่อมา ในระดับแนวทางและเครื่องมือ ต้องมีการพัฒนากฎหมายและระเบียบ รวมถึงสร้างมาตรฐานกลางเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแล เพื่อเป็นการลดปัญหาความซ้ำซ้อนและไม่ชัดเจน และประการสุดท้ายในระดับองค์กร จะต้องมีการพัฒนาและเสริมสร้างองค์กรกำกับดูแลให้มีขีดความสามารถและศักยภาพเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 6 สรุปข้อเสนอแนะด้านการกำกับดูแล

ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนากระบวนการกำกับดูแล

วิสัยทัศน์

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปเท่าที่จำเป็น เพื่อเพิ่มความเป็นอิสระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งไปสู่การกำกับและติดตามผลของการดำเนินงานโดยมีภาคประชาชนที่เข้มแข็งร่วมทำหน้าที่ในการกำกับและตรวจสอบ

ประเด็นยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ยุทธศาสตร์การปรับปรุงกระบวนการที่มีต่อการกำกับดูแล และการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชน

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ยุทธศาสตร์เพื่อทบทวนการแก้ไขระเบียบ กฎหมาย และสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล และตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพ

เป้าประสงค์

- 1) เพื่อให้กระบวนการกำกับดูแลอาศัยมาตรฐานกลาง และกฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแล
- 2) เพื่อให้ระบบการกำกับดูแลพัฒนาไปสู่การกำกับดูแลภายหลังการกระทำ
- 3) เพื่อให้ภาคประชาชนมีบทบาทอย่างสำคัญในการกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาระบบการกำกับดูแล

กลยุทธ์ระยะสั้น

(ดำเนินการภายใน 1 - 3 ปี)

1. ทบทวน และปรับปรุง ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ทบทวนภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเร่งจัดทำเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางในการบริหาร และเพื่อให้สอดคล้องต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ
3. ริเริ่มปรับปรุงกระบวนการทัศนที่มีต่อการกำกับดูแลในกลุ่มข้าราชการ พนักงาน และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำกับดูแล ให้ยอมรับในบทบาทของผู้ถูกกำกับดูแลที่มีต่อการวางมาตรฐานให้มากยิ่งขึ้น
4. พัฒนาคุณภาพบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการตรวจสอบ

ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนากระบวนการกำกับดูแล

กลยุทธ์ระยะปานกลาง
(ดำเนินการภายใน 4 - 6 ปี)

1. เพิ่มขีดความสามารถขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล
2. จัดเตรียมความพร้อมขององค์กรอิสระที่มีบทบาทในการกำกับดูแล เพื่อรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการกำกับดูแล
3. พัฒนามาตรฐานใหม่ๆ ที่มีความจำเป็นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งปรับปรุงมาตรฐานที่ยังไม่เหมาะสม
4. เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนถึงบทบาทของประชาชนที่มีต่อการปกครองท้องถิ่น และเร่งให้ประชาชนมีความตื่นตัวที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. ทயอยดำเนินการลดระดับของการกำกับดูแลที่ไม่มีความจำเป็น
6. เริ่มนำเอามาตรการด้านงบประมาณมาปรับใช้อย่างจริงจังในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนากระบวนการกำกับดูแล

กลยุทธ์ระยะยาว

(ดำเนินการภายใน 7 - 10 ปี)

1. ริเริ่มให้มีการจัดตั้งสำนักงานขององค์กรอิสระที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลในส่วนภูมิภาคตามความจำเป็น เพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ และรองรับต่อภารกิจที่จะเพิ่มมากขึ้น
2. เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจของประชาชนถึงบทบาทของประชาชนที่มีต่อการปกครองท้องถิ่น และเร่งให้ประชาชนมีความตื่นตัวที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง และสร้างเครือข่ายภาคประชาชนเพื่อการกำกับและตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ดำเนินการยกเลิกกระบวนการกำกับดูแลก่อนการกระทำ



โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย
ตึกสหประชาชาติ ชั้น 12 ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพฯ 10200
โทรศัพท์ 02-288-2088 โทรสาร 02-280-4294
Email: registry.th@undp.org
Web site: www.undp.or.th