

รายงานสถานการณ์ความเคลื่อนไหวและองค์ความรู้เบื้องต้น

เรื่อง

การปฏิรูปภาครัฐ และ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

รวบรวมโดย

กฤตภา วจนสาระ

สนับสนุนโดย

โครงการประสานงานวิจัยเพื่อพัฒนาสังคม

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

เมษายน 2546

รายงานสถานการณ์ความเคลื่อนไหวและองค์ความรู้เบื้องต้น

เรื่อง

การปฏิรูปภาครัฐ และ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

รวบรวมโดย

กฤษภา วจนสาระ

วันที่.....	27 ต.ค. 2546
เลขทะเบียน.....	00364
เลขเรียกหนังสือ.....	RPC 44

สนับสนุนโดย

๐๐๖1

โครงการประสานงานวิจัยเพื่อพัฒนาสังคม

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

เมษายน 2546

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
ชั้น 14 อาคาร เอส เอ็ม ทาวเวอร์
เลขที่ 979/17-21 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน
เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400
โทร. 298-0455 โทรสาร 298-0476
Home page : <http://www.trf.or.th>
E-mail : trf-info@trf.or.th



คำนำ

สถานการณ์การเคลื่อนไหวในเรื่องการปฏิรูปภาครัฐที่ผ่านมา ถือว่าอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่าน และนับเป็นการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ ที่ครอบคลุมทั้งด้านโครงสร้าง ด้านการปฏิบัติงาน ด้านการจัดสรรงบประมาณ และด้านการติดตามประเมินผลตลอดจนการปรับเงินเดือนข้าราชการ ซึ่งดูเป็นเรื่องที่ยาก หากจะทำภายในเวลาเพียงสั้นๆ ดังนั้นจึงมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ด้วยความเป็นห่วงออกมาเป็นระยะๆ ถึงการดำเนินงานที่สื่อเค้าว่า อาจจะเป็นเพียงการจัดแผนผังองค์กรใหม่ มากกว่าจะเป็นการแก้ปัญหของระบบราชการอย่างแท้จริง ด้วยว่า ต้องอาศัยการสร้าง ความเข้าใจกับข้าราชการและประชาชน การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ฯลฯ

ฉะนั้น จึงเป็นเรื่องที่ภาคสังคม น่าจะร่วมติดตามสถานการณ์ความเคลื่อนไหวในเรื่องนี้อย่างใกล้ชิด รวมทั้งเข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้เกิดการปรับโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของภาครัฐไปในทิศทางที่มีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองต่อการพัฒนาคนในชาติและสังคมประเทศได้อย่างแท้จริง

รายงานฉบับนี้ ได้รวบรวมสถานการณ์ความเคลื่อนไหวเรื่องการปฏิรูปภาครัฐในแต่ละประเด็นไว้พอสังเขป อาทิ การปฏิรูปโครงสร้างกระทรวง โครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการปฏิรูปการศึกษา และการปฏิรูประบบสาธารณสุข

รวมทั้งการทบทวนองค์ความรู้จากแหล่งต่างๆ อาทิ โครงการวิจัย วิทยานิพนธ์ หนังสือ เอกสารทางวิชาการ ตลอดจนการประชุมสัมมนา ซึ่งผู้สนใจสามารถสืบค้นต่อได้ รวมถึงสามารถศึกษาเนื้อหาสาระบางส่วนที่รวบรวมจากการประชุมในโอกาสต่างๆ อาทิ เรื่องการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจด้านการศึกษา และการกระจายอำนาจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ได้จากภาคผนวกด้วย

โครงการประสานงานวิจัยเพื่อพัฒนาสังคม
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สารบัญ

หน้า

คำนำ

สารบัญ

สรุปรายงานสถานการณ์ความเคลื่อนไหวและองค์ความรู้ประจำปี 2545 ว่าด้วยเรื่อง
การปฏิรูปภาครัฐและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

1. การวิเคราะห์สถานการณ์ความเคลื่อนไหว และประเด็นที่สังคมสนใจ	1
1.1 การปฏิรูปโครงสร้างกระทรวง	1
1.2 โครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา	3
1.3 การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	5
1.4 การปฏิรูประบบสาธารณสุข	6
1.5 การปฏิรูปการศึกษา	7
2. การทบทวนองค์ความรู้จากการวิจัยที่มีอยู่แล้ว / กำลังดำเนินการ	8
2.1 จากฐานข้อมูลของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)	8
2.2 จากฐานข้อมูลของห้องสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	10
2.3 จากรายชื่อหนังสือของสถาบันพระปกเกล้า	15
2.4 จากรายงานการวิจัยและเอกสารวิชาการของสถาบันดำรงราชานุภาพ	15
3. ภาคผนวก	
ภาคผนวก 1 การสรุปการประชุมและเสวนาเรื่องกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
ภาคผนวก 2 การสรุปการประชุมและเสวนาเรื่องกระจายอำนาจด้านการศึกษา	
ภาคผนวก 3 การสรุปการประชุมและเสวนาเรื่องการกระจายอำนาจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม	
ภาคผนวก 4 การสรุปการประชุมและเสวนาเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง	
ภาคผนวก 5 บทคัดย่อผลงานวิจัย	
▪ โครงการศึกษาเบื้องต้นเรื่องระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น	
▪ โครงการวิจัยกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการในท้องถิ่น	
ภาคผนวก 6 การสรุปข่าวเคลื่อนไหวในรอบ 5 เดือน (มกราคม – เมษายน และกรกฎาคม 2545)	
ภาคผนวก 7 รายชื่อเครือข่ายบุคคล/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	

รายงานสถานการณ์ความเคลื่อนไหวและองค์ความรู้ประจำปี 2545 ว่าด้วย

เรื่อง “การปฏิรูปภาครัฐและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น”

1. การวิเคราะห์สถานการณ์ความเคลื่อนไหว และประเด็นที่สังคมสนใจ

การปฏิรูประบบราชการ เป็นความพยายามเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เน้นผลผลิตและผลลัพธ์ เป็นระบบราชการที่ยืดหยุ่น โปร่งใส เป็นธรรม และได้รับความเชื่อมั่นศรัทธาจากประชาชน การปรับปรุงปฏิรูประบบราชการได้เริ่มเกิดขึ้นอย่างจริงจังสืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อาทิ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.2540-2544 ร่าง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ร่าง พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เป็นต้น การปฏิรูประบบราชการเป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญของรัฐบาล และถือว่าเป็นวาระแห่งชาติ (national agenda) คือการปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพ และมีโครงสร้างที่กระชับ เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน สามารถตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ภาครัฐจะต้องปรับบทบาทจากการเป็นผู้ปฏิบัติและควบคุมมาเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ภาคเอกชนและประชาชน ให้มีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการปฏิรูประบบราชการ นั่นคือ องค์กรภาคราชการต้องจัดองค์กรเพื่อประชาชน และมีหลักการในการบริหารงานแนวใหม่ เป็นรูปสามเหลี่ยมหัวกลับ โดยยึดพื้นที่ (area) และความต้องการในการพัฒนาเป็นหลัก ยุทธศาสตร์ของประเทศและยุทธศาสตร์ของราชการต้องกำหนดจากความต้องการของประชาชนและสังคมเป็นกรอบสำคัญ และเน้นการจัดองค์กรที่กระชับ ทันสมัย คล่องตัว บริหารงานเบ็ดเสร็จในตัวเอง กระจายอำนาจลงไปทั้งแนวนราบและแนวตั้ง และลดชั้นการบังคับบัญชาและขั้นตอนการทำงานให้สั้น รวดเร็ว โปร่งใส

การปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่นี้ อาจกล่าวได้ว่าครอบคลุมทั้งด้านโครงสร้าง เช่น การจัดกลุ่มงานใหม่ เพิ่มจำนวนเป็น 20 กระทรวง รวมหน่วยงานที่คล้ายกันไว้ด้วยกัน ด้านการสร้างความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ลดขั้นตอนการบริหารสั่งการ ด้านการจัดสรรงบประมาณ ที่สำนักงบประมาณไม่ได้เป็นหลักเหมือนเดิม แต่ทำหน้าที่เป็นสำนักเลขานุการ และด้านการติดตามประเมินผลและการปรับเงินเดือนข้าราชการตามลักษณะงานและผลงาน ซึ่งการปฏิรูประบบราชการครั้งนี้ยึดตัวแบบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม เสี่ยงวิพากษ์วิจารณ์การปฏิรูประบบราชการส่วนใหญ่กังวลว่า เป็นการกระทำที่เร่งรีบให้ทันกับเวลาที่กำหนดมากเกินไป การเร่งพิจารณากฎหมายเกี่ยวเนื่องที่มีเป็นจำนวนมาก และไม่อาจจะแก้ไขได้ด้วยการออกกฎหมายแม่บทฉบับเดียว ขณะเดียวกันก็ยังมีปัญหาเรื่องการสร้างความเข้าใจกับทั้งข้าราชการและประชาชน การปรับโครงสร้างอาจเป็นเพียงการจัดแผนผังองค์กรใหม่เท่านั้นเพราะยังไม่ได้ลงไปแก้ปัญหาในรายละเอียด และเป็นการรวบอำนาจของรัฐบาล การเพิ่มจำนวนกระทรวงอีก 6 กระทรวงอาจทำให้ระบบราชการขยายใหญ่ขึ้น น่าจะมีการทดลองนำร่องก่อนการบังคับจริงในเดือนตุลาคมที่จะถึงนี้เป็นต้น

สถานการณ์ความเคลื่อนไหวของการปฏิรูปภาครัฐจึงอยู่ในระยะที่กำลังเปลี่ยนผ่าน จากแนวทางการบริหารจัดการแบบเดิม ไปสู่การบริหารจัดการแบบใหม่ ในส่วนของรัฐบาลก็กำลังเร่งพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารแบบใหม่ กำหนดยุทธศาสตร์และจัดสรรงบประมาณให้สามารถดำเนินงานได้ หน่วยงานภาครัฐก็กำลังเร่งเตรียมความพร้อมให้ทันกับเงื่อนไขเวลาที่กำหนดคือเดือนตุลาคม 2545 ทั้งกำหนดกลยุทธ์และแผนปฏิบัติ จัดสรรงบประมาณและทรัพยากรตามแผน ขณะเดียวกันภาคสังคมและประชาชนก็กำลังจับตาดูความเคลื่อนไหวในประเด็นต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด โดยจะขอลงถึงสถานการณ์ของการปฏิรูปภาครัฐในแต่ละประเด็นดังนี้

1.1 การปฏิรูปโครงสร้างกระทรวง

นับแต่การประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง มิติใหม่ในการปรับโครงสร้างและการบริหารงานภาครัฐ ครั้งที่ 1 (28 กันยายน 2544) ที่ได้ข้อสรุปแนวทางการจัดโครงสร้างกระทรวงภายใต้ 11 กลุ่มภารกิจหลักของประเทศ โดยสามารถจัดกระทรวงออกเป็น 3 ประเภท คือ กระทรวงตามงานพื้นฐานแห่งรัฐ กระทรวงยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และกระทรวงสำหรับภารกิจเฉพาะกิจเร่งด่วน ซึ่งเป็นการเริ่มต้นการปฏิรูปภาครัฐอย่างรูปธรรมเป็นครั้งแรก ต่อเนื่องมาจนถึงการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง มิติใหม่ในการปรับโครงสร้างและการบริหารงานภาครัฐ ครั้งที่ 2 (2 พฤศจิกายน 2544) ซึ่งมีมติให้จัดโครงสร้างส่วนราชการระดับกระทรวงเป็น 17 กระทรวง 1 ทบวง และในที่สุดการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงก็ได้ข้อสรุป โดยกำหนดให้ระบบราชการระดับกระทรวงมีโครงสร้างทั้งหมดเป็น 20 กระทรวง ซึ่งประกอบด้วย 1 สำนักนายกรัฐมนตรี 19 กระทรวง 127 กรม โดยคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาให้ความเห็นชอบพร้อมทั้งร่าง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และร่าง พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2545 ซึ่งจะเริ่มดำเนินการบริหารภายใต้โครงสร้างใหม่ในเดือนตุลาคมที่จะถึงนี้ และขณะนี้ภายในหน่วยงานแต่ละหน่วยก็กำลังอยู่ในระหว่างการเตรียมความพร้อมด้านกฎหมาย ยุทธศาสตร์ รวมถึงร่างขั้นตอนการปรับเปลี่ยนในรายละเอียด ทั้งบทบาท ภารกิจ โครงสร้าง ระบบการบริหารงานบุคคล และแนวทางการบริหารที่เน้นผลงานให้เสร็จสิ้นภายในเดือนกันยายนที่จะถึง ทั้งนี้ ต่างอยู่ภายใต้หลักการใหญ่คือการจัดกลุ่มการบริหารงานของส่วนกลางให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสม และกระจายอำนาจไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น หน่วยราชการใหม่มีโครงสร้างภายใต้กลุ่มงานดังนี้คือ

- กลุ่มกระทรวงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นกระทรวงหลักที่เกี่ยวข้องกับความคงอยู่ของประเทศ มีความต่อเนื่อง มีลักษณะคงที่ (static) ได้แก่

1. สำนักนายกรัฐมนตรี
2. กระทรวงกลาโหม
3. กระทรวงการคลัง
4. กระทรวงการต่างประเทศ
5. กระทรวงมหาดไทย
6. กระทรวงยุติธรรม

- กลุ่มกระทรวงยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เป็นกระทรวงที่เน้นนโยบายการพัฒนาประเทศที่สำคัญ มีความต่อเนื่อง ครอบคลุมทั้งประเทศและสังคมยังมีความต้องการและยังจำเป็นต้องคงอยู่ได้แก่

1. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
3. กระทรวงคมนาคม
4. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
5. กระทรวงพาณิชย์
6. กระทรวงแรงงานและพัฒนาอาชีพ
7. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
8. กระทรวงศึกษาธิการ
9. กระทรวงสาธารณสุข
10. กระทรวงอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการ

• กลุ่มกระทรวงขนาดเล็ก เป็นภารกิจสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล เป็นการจัดตั้งกระทรวงเพื่อดำเนินงานที่เป็นภารกิจสำคัญตามนโยบายรัฐบาล ซึ่งจำเป็นต้องมีหน่วยงานและบุคลากรระดับกระทรวงมาดำเนินงาน มีลักษณะเป็นพลวัต (dynamic) สามารถตั้งและปรับเปลี่ยนได้ง่าย เพื่อเอื้ออำนวยความสะดวกและความคล่องตัวสำหรับรัฐบาลชุดต่าง ๆ ในการดำเนินงานตามนโยบายได้แก่

1. กระทรวงพลังงาน
2. กระทรวงเทคโนโลยีและสารสนเทศ
3. กระทรวงวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว
4. กระทรวงกีฬาและนันทนาการ

การปรับโครงสร้างภายในกระทรวงใหม่นี้ เป็นการยกเลิกหน่วยงานระดับกรมไม่ให้เป็นนิติบุคคล และเรียกใหม่ว่าสำนักงาน สำนักงานที่มีภารกิจใกล้เคียงกันทั้งภายในกระทรวงเดียวกันและต่างกระทรวงจะมารวมเป็นกลุ่มภารกิจ เรียกว่าทบวง ซึ่งอยู่ภายใต้กระทรวงมีปลัดทบวงเป็นผู้บังคับบัญชา ภายในกระทรวงจึงประกอบไปด้วยทบวงต่าง ๆ ที่รับผิดชอบงานเชิงปฏิบัติการ มีปลัดกระทรวงเป็นผู้กำกับดูแล

อย่างไรก็ตาม จนถึงขณะนี้ความคืบหน้าต่อเรื่องนี้ก็ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณา แต่ก็มีกระแสความไม่ชัดเจนในหลายมาตราด้วยกัน โดยเฉพาะประเด็นที่จะให้พ.ร.บ.ฉบับนี้ประกาศใช้ได้ทันทีในรอบปีงบประมาณหน้า ซึ่งจะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เข้าสู่การประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยสามัญ พิจารณาร่วมกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2546 เพื่อว่าจะมีผลใช้บังคับได้ทันวันที่ 1 ต.ค.นี้ แต่ก็มีเสียงจากคณะกรรมการวิสามัญศึกษาติดตามการปฏิรูประบบราชการวุฒิสภา ซึ่งไม่เห็นด้วยกับการเพิ่มกระทรวงเป็น 20 กระทรวง จึงอาจจะต้องมีการตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่าง 2 สภาขึ้นมาพิจารณาอีกครั้ง

1.2 โครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

เป็นโครงการนำร่องการปรับปรุงการบริหารงานจังหวัด ปรับระบบบริหารจากเดิมที่มุ่งเน้นการปฏิบัติตามคำสั่งการของส่วนกลาง ให้เป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐในระดับพื้นที่ แนวคิดนี้เกิดขึ้นจากการประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างราชการเมื่อเดือนสิงหาคม 2544 ซึ่งได้ข้อสรุปว่าควรทดลองกระจายอำนาจในระดับจังหวัด เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ โดยให้จังหวัดมีฐานะเหมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ที่สามารถบังคับบัญชาสั่งการส่วนราชการภายในจังหวัดได้โดยตรง สามารถกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา ตัดสินใจได้อย่างครบวงจร เป็นการปรับเปลี่ยนบทบาท อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ว่าประธานงาน คือเป็นแกนประสานการพัฒนาระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น เพื่อแปลงนโยบายของรัฐบาลสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการในจังหวัดทดลองมีอำนาจในการบริหารจัดการเต็ม เป็นผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive Officer-CEO) เป็นการเพิ่มระบบความรับผิดชอบต่อผลงาน การพัฒนาด้านต่าง ๆ ในพื้นที่ตามแนวคิด agenda-based เพื่อให้การดำเนินงานภายในจังหวัดเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้โดยตรง ขณะเดียวกันก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำนโยบายเร่งด่วนด้านต่าง ๆ ของรัฐบาล เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด และปัญหาการทุจริตประพฤติดมิชอบในวงราชการไปปฏิบัติให้เกิดผล โดยคณะกรรมการได้พิจารณาอนุมัติเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2544

ลักษณะการบริหารจัดการเป็นระบบบริหารจัดการในแนวนอน (horizontal management) ที่บูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วนในพื้นที่ ในลักษณะ “พื้นที่-พันธกิจ-การมีส่วนร่วม” ในทุกขั้นตอนของการทำงาน เพื่อสร้างความร่วมมือและการทำงานในลักษณะเครือข่าย และเป็นระบบบริหารจัดการที่มีเป้าหมายตอบสนองความต้องการของประชาชน ด้วยระบบการทำงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีฐานะเป็นผู้ชี้แนะเชิงยุทธศาสตร์ที่นำเอา

ยุทธศาสตร์ตามวาระแห่งชาติไปกำหนดเป็นวาระของพื้นที่ และนำปัญหาความต้องการของพื้นที่ที่กำหนดเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ ในการนี้ผู้ว่า CEO จึงมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นในด้านการวินิจฉัยสั่งการ ด้านการบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ

ในช่วงเริ่มต้นของโครงการฯ ได้เลือกจังหวัดที่มีขนาดปานกลางและขนาดเล็กเป็นพื้นที่ทดลอง จำนวน 5 จังหวัด และจังหวัดที่มีระบบการบริหารงานแบบเดิมขนาดใกล้เคียงกัน เพื่อการศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างของผลสำเร็จในการบริหารงาน จังหวัดทดลอง 5 จังหวัดได้แก่ ลำปาง ชัยนาท ศรีสะเกษ ภูเก็ต และนราธิวาส จังหวัดเปรียบเทียบ 5 จังหวัดได้แก่ พิษณุโลก อ่างทอง สุรินทร์ พังงา และปัตตานี โดยแต่ละจังหวัดมีสถานะแตกต่างกันคือ จังหวัดลำปาง/พิษณุโลก และชัยนาท/อ่างทองเป็นจังหวัดที่มีสถานะปานกลาง จังหวัดศรีสะเกษ/สุรินทร์เป็นจังหวัดที่มีสถานะยากจน จังหวัดภูเก็ต/พังงาเป็นจังหวัดที่มีสถานะดี และจังหวัดนราธิวาส/ปัตตานีมีสถานะเป็นจังหวัดชายแดน

ทั้งนี้ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอำนวยการกำกับดูแล และกำหนดตัวชี้วัดเพื่อประเมินผลการบริหารงาน 3 กลุ่มด้วยกัน คือตัวชี้วัดองค์ประกอบทางการบริหาร ตัวชี้วัดประสิทธิผลการบริหารงาน และตัวชี้วัดความพึงพอใจของประชาชน โดยได้มีการประสานงานกับหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่จะมอบอำนาจให้ผู้ว่าฯทำหน้าที่ CEO เช่น หน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สำนักงานประมาณ สำนักงานอัยการสูงสุด กระทรวงมหาดไทย กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม แต่ก็ยังมีบางหน่วยงานที่เห็นว่ายังไม่สามารถมอบอำนาจให้ผู้ว่าฯทำหน้าที่ CEO ได้แก่ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในส่วนของการประเมินผลโครงการฯ นั้น ทางกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้สถาบันราชภัฏสุรินทร์ สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา มหาวิทยาลัยนเรศวร มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี และสถาบันราชภัฏภูเก็ต เป็นผู้ประเมินผลโครงการฯ เพื่อประเมินประสิทธิภาพการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ผลงานที่เกิดขึ้นและความพึงพอใจต่อการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการแก้ไขปัญหาเสพติด การแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน การแก้ไขปัญหาความยากจน การให้บริการของรัฐ และภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งการประเมินระยะที่สองอยู่ระหว่าง 1 ตุลาคม 2544-31 มีนาคม 2545 ผลของการประเมินพบว่า

(1). จังหวัดศรีสะเกษและจังหวัดสุรินทร์ จังหวัดศรีสะเกษมีประสิทธิผลในด้านการแก้ไขปัญหาเสพติดสูงกว่าสุรินทร์ พิจารณาจากจำนวนหมู่บ้านปลอดยาเสพติดที่เพิ่ม 6% ขณะที่จังหวัดสุรินทร์มีสัดส่วนหมู่บ้านที่มีการแพร่ระบาดของเสพติดรุนแรงเพิ่มขึ้น 7% ในด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ทั้งสองจังหวัดมีผลสำเร็จค่อนข้างสูง โดยศรีสะเกษมีประสิทธิภาพประสิทธิผลสูงขึ้นมากกว่าจังหวัดสุรินทร์ในอัตราการเพิ่มของหมู่บ้านที่ได้รับเงินกองทุนหมู่บ้านฯ และสัดส่วนของผลิตภัณฑ์ในโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ขณะที่จังหวัดสุรินทร์มีผลสำเร็จดีกว่าในด้านการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากมีเรื่องร้องเรียนกรณีการทุจริตคอร์รัปชันที่มีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงน้อยกว่า สำหรับความพึงพอใจโดยรวม ทั้งสองจังหวัดมีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจเพิ่มขึ้น

(2). จังหวัดชัยนาทและจังหวัดอ่างทอง พบว่า ในด้านการแก้ไขปัญหาเสพติด จังหวัดชัยนาทประสบความสำเร็จมากกว่าจังหวัดอ่างทองที่มีจำนวนหมู่บ้านที่ปลอดยาเสพติดเพิ่มขึ้น 8% แต่หมู่บ้านที่มีการแพร่ระบาดของเสพติดรุนแรงเพิ่มขึ้น 41% สำหรับการแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดอ่างทองมีประสิทธิผลสูงกว่าชัยนาทในโครงการกองทุนหมู่บ้าน ฯ และโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ขณะที่จังหวัดชัยนาทดีกว่าอ่างทองในโครงการฟื้นฟูเกษตรกรหลังพายุกระหน่ำ และธนาคารประชาชน สำหรับผลการดำเนินงานด้านการแก้ไขปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน ทั้งสองจังหวัดไม่แตกต่างกัน ส่วนความพึงพอใจในภาพรวมของจังหวัดชัยนาทเพิ่มขึ้น ขณะที่จังหวัดอ่างทองลดลงเล็กน้อย

(3). จังหวัดลำปางและจังหวัดพิษณุโลก พบว่า จังหวัดลำปางมีประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหายาเสพติดสูงกว่าจังหวัดพิษณุโลก คือ จำนวนหมู่บ้านปลอดยาเสพติดเพิ่มขึ้น 27% และจำนวนหมู่บ้านที่มีการแพร่ระบาดของยาเสพติดรุนแรงลดลง 16% ขณะที่จังหวัดพิษณุโลกมีจำนวนหมู่บ้านปลอดยาเสพติดเท่าเดิม และจำนวนหมู่บ้านที่มีการแพร่ระบาดของยาเสพติดรุนแรงลดลง 3% ในด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดลำปางมีประสิทธิผลสูงกว่าจังหวัดพิษณุโลก ทั้งในโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการฟื้นฟูเกษตรกรรมหลังพื้ข้าวระเหี่ยว และโครงการธนาคารประชาชน ในด้านการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน จังหวัดลำปางมีจำนวนเรื่องร้องเรียนกรณีทุจริตคอร์รัปชันที่มีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเพิ่มจากเดิมมาก อย่างไรก็ตาม ค่าเฉลี่ยของความพึงพอใจของทั้งสองจังหวัดเพิ่มขึ้น

(4). จังหวัดนราธิวาสและจังหวัดปัตตานี ในด้านการแก้ไขปัญหายาเสพติดจังหวัดนราธิวาสมีประสิทธิผลสูงกว่าจังหวัดปัตตานี พิจารณาได้จากจำนวนหมู่บ้านปลอดยาเสพติดเพิ่มขึ้น ขณะที่จังหวัดปัตตานีมีจำนวนหมู่บ้านปลอดยาเสพติดเท่าเดิม และจำนวนหมู่บ้านที่มีการแพร่ระบาดของยาเสพติดรุนแรงเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันจำนวนสถานบันการศึกษาที่ปลอดยาเสพติดลดลง ในด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ทั้งสองจังหวัดยังไม่เห็นความแตกต่างที่ชัดเจน ส่วนการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน จังหวัดปัตตานีประสบความสำเร็จมากกว่า เนื่องจากไม่มีเรื่องร้องเรียนกรณีทุจริตคอร์รัปชัน ขณะที่จังหวัดนราธิวาสมีเรื่องร้องเรียนเพิ่มจากเดิมเล็กน้อย ค่าเฉลี่ยของความพึงพอใจของทั้งสองจังหวัดเพิ่มขึ้น

(5). จังหวัดภูเก็ตและจังหวัดพังงา การดำเนินงานของจังหวัดภูเก็ตมีประสิทธิผลมากกว่าจังหวัดพังงาในด้านการแก้ไขปัญหายาเสพติด พิจารณาจากจำนวนหมู่บ้านที่มีการแพร่ระบาดของยาเสพติดรุนแรงของภูเก็ตลดลง ขณะที่จังหวัดพังงาเพิ่มขึ้น 5% ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจนและการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งสองจังหวัดไม่แตกต่างชัดเจน สำหรับการประเมินความพึงพอใจ พบว่าลดลงทั้งสองจังหวัด อย่างไรก็ตามความพึงพอใจของจังหวัดทั้งสองอยู่ในระดับปานกลางเช่นเดียวกับการประเมินในระยะแรก

1.3 การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปัจจุบัน ภายใต้เจตนารมณ์สำคัญประการหนึ่งคือ การกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่น ดังที่มีกำหนดไว้ในมาตรา 78 และมาตรา 282-290 ให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองโดยประชาชน สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง การบริหารงานบุคคลก็กระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเป็นระบบไตรภาคีที่มีตัวแทนฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ ประชาชนสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารออกจากตำแหน่งและเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขให้ทั่วถึงเท่าเทียมกันทั่วประเทศ เป็นต้น สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญฯ มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ และจัดสรรสัดส่วนภาวภูมิอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิ่งที่รัฐกระจายอำนาจไปให้แก่ท้องถิ่นก็ได้แก่ การกระจายภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ กระจายอำนาจการตัดสินใจ การกระจายอำนาจบริหารจัดการคืองบประมาณ บุคลากร และเทคโนโลยีที่เหมาะสมให้กับท้องถิ่น และกระจายความรับผิดชอบต่อการกิจหน้าที่ให้กับผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้ประชาชนร่วมกันตรวจสอบ

ในภาพรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงหมายถึงองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีรูปแบบการดำเนินงานให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากที่สุด ทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรและการให้บริการประชาชน มีสถานะเป็นองค์กรสาธารณะที่เป็นอิสระ และเป็นระบบการให้บริการที่สมบูรณ์ในตัวเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเป็น (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด 75 แห่ง (2) เทศบาล 1,129 แห่ง แบ่งเป็นเทศบาลนคร 20

แห่ง เทศบาลเมือง 79 แห่ง และเทศบาลตำบล 1,030 แห่ง ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับการยกฐานะมาจากสุขาภิบาลเดิม คือ 980 แห่ง (3) องค์การบริหารส่วนตำบล 6,747 แห่ง และ (4) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่งคือ กรุงเทพมหานครและพัทยา

ปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผชิญก็คือ การขาดประสบการณ์ ขาดทักษะในการบริหาร เนื่องจากต้องปรับตัวเองอย่างมาก ขณะเดียวกันก็มีขีดจำกัดทั้งทางด้านการเงิน บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ระบบการเมืองผูกขาดของท้องถิ่น การขาดการตรวจสอบจากประชาชน สภาพเศรษฐกิจในท้องถิ่นยากจน ซึ่งหลายปัจจัยอยู่นอกเหนือความสามารถในการแก้ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญก็คือการเตรียมความพร้อมในทุกด้านสำหรับการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางทั้ง 6 ด้าน คือด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผนส่งเสริมการลงทุน และการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ปัญหาความไม่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของอบต. การจัดตั้งอบต.นั้นอาศัยเงื่อนไขรายได้แต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่ได้คำนึงถึงปัจจัยอื่น เช่น พื้นที่ จำนวนหมู่บ้าน ประกอบ นอกจากนี้ก็ยังปัญหาเรื่องความไม่โปร่งใส การคอรัปชั่น หรือการเห็นแก่ประโยชน์ของพวกพ้อง ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ดี ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีบางหน่วยงานได้จัดทำกระบวนการที่ช่วยตรวจสอบ ประเมินคุณค่า และเปรียบเทียบมาตรฐานการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ จัดอันดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กระทรวงมหาดไทยที่จัดอันดับอบต.ตามหลักเกณฑ์รายได้ว่ามีตั้งแต่ระดับ 1-5 คือ ชั้น 1 มีรายได้ 20 ล้านบาทขึ้นไป ชั้น 2 มีรายได้ 12-20 ล้านบาท ชั้น 3 มีรายได้ 6-12 ล้านบาท ชั้น 4 มีรายได้ 3-6 ล้านบาท และชั้น 5 ไม่เกิน 3 ล้านบาท สถาบันพระปกเกล้าก็ได้จัดโครงการรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2544 ซึ่งวัดจากความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นอบต. หรือเทศบาล ต่างก็มีความตื่นตัวต่อเรื่องนี้สูงอย่างยิ่ง มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม สมาคม เครือข่ายต่าง ๆ มากมาย เช่น สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาพันธ์ปลัดอบต.แห่งประเทศไทย สมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เครือข่ายองค์กรท้องถิ่นไทย เครือข่ายการเรียนรู้ชุมชน ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งนอกจากจะเป็นหน่วยประสาน แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันแล้ว ก็ยังเคลื่อนไหวเรียกร้องประเด็นทางการเมืองร่วมด้วย ดังเช่น กรณีที่สมาชิกรัฐสภาสันนิบาตเทศบาลทั่วประเทศชุมนุมหน้าทำเนียบฯ เมื่อวันที่ 20 พ.ค. เพื่อประท้วงนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของรัฐที่ปรับงบกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นลง 1.6 หมื่นล้านบาทที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องกระจายงบให้ท้องถิ่นตามสัดส่วนที่กำหนดไว้

1.4 การปฏิรูประบบสาธารณสุข

ความเคลื่อนไหวในการปฏิรูประบบสาธารณสุขก็เป็นอีกหนึ่งประเด็นที่กำลังอยู่ในระหว่างการเปลี่ยนผ่านและอยู่ในความสนใจของภาครัฐ ภาคสังคม และภาคประชาชนเป็นอย่างมาก ทั้งนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค การดำเนินการร่าง พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ และการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้รัฐต้องถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณสุขภายใน 4 ปี โดยพิจารณาความพร้อมขององค์กรท้องถิ่น ทั้งด้านรายได้ กำลังคน จำนวนประชากร และคุณภาพบริการที่ประชาชนจะได้รับ ซึ่งบริการสาธารณสุขนี้ได้แก่ บริการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล ในความรับผิดชอบของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล และการจัดระบบบริการด้านการรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ และการจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัดเป็นความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในช่วงระยะเวลา 4 ปี (พ.ศ.2544-2547) ถือเป็นระยะเปลี่ยนผ่าน ที่เป็นการทดสอบรูปแบบระบบ “บริการสาธารณสุข” เมื่อผ่านกระบวนการประเมินผล จึงนำมาพิจารณาตัดสินใจว่าจะดำเนินการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณสุขในรูปแบบใด โดยพิจารณาถึง 1) ประเภทและธรรมชาติของการบริการ 2)

ลักษณะการบริหารจัดการทรัพยากรในระบบบริการสาธารณสุข 3) ธรรมชาติและลักษณะสังคมไทย 4) ความแตกต่างหลากหลายขององค์กรปกครองท้องถิ่นในประเภทและระดับต่าง ๆ ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณารูปแบบที่เหมาะสม ภายใต้หลักการกระจายอำนาจจะถ่ายโอนไปยังคณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ ทั้งการจัดสรรทรัพยากร กำหนดมาตรฐาน และการตรวจสอบ

ส่วนนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรคนั้น เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่ต้องการให้คนไทยมีหลักประกันหรือมีความมั่นใจว่าเมื่อเจ็บป่วย ไม่สบายก็สามารถไปหาหมอเพื่อขอคำแนะนำ รับบริการตรวจรักษา หรือแม้แต่ได้รับยาเพื่อเยียวยารักษาโรค โดยไม่ต้องกังวลในเรื่องค่ารักษาพยาบาล จนทำให้ขาดโอกาสรักษาตัว ทั้งนี้รัฐบาลจะเป็นผู้จ่ายค่ารักษาพยาบาลแทนให้ตามวิธีการที่จะได้กำหนด นอกจากนี้ ยังมุ่งเน้นการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคที่จะให้แต่ละคนตามความจำเป็น เป็นสิทธิในด้านบริการทางการแพทย์ ส่งเสริมสุขภาพและควบคุมป้องกันโรคที่มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ และได้มาตรฐานอย่างเสมอภาคและทั่วถึง ซึ่งเปิดให้บริการเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2544 ที่ผ่านมา โดยขณะนี้ก็มีเสียงเรียกร้องจากประชาชนต่อนโยบาย 30 บาทว่า น่าจะเปิดให้ประชาชนมีสิทธิเลือกสถานพยาบาลที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตจริง ๆ ของแต่ละคนได้

ในส่วนของการปฏิรูประบบสุขภาพนั้นก็มีเป้าหมายใน 3 ระดับคือ ระดับที่หนึ่งเป็นการปฏิรูปความคิดเรื่องสุขภาพ ระดับที่สอง คือการปฏิรูประบบโครงสร้าง กลไก มาตรการ กติกาต่าง ๆ ในสังคม ให้เอื้อต่อการสร้างสุขภาพอย่างกว้างขวางได้จริง ระดับที่สามก็คือการปฏิรูปพฤติกรรมที่ไม่ดี พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาตินี้จะกำหนดทิศทาง ยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพ กลไกนโยบายต่าง ๆ โดยมีการกำหนดให้จัดทำ พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติให้เสร็จภายในเดือนสิงหาคม 2546 ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการยกร่างพ.ร.บ.ฯ ที่เรียกร้องให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น ประมวลประเด็นปัญหา และข้อเสนอแนะต่อร่างพ.ร.บ.ฯ ผ่านการจัดเวทีสมัชชาสุขภาพทั้งในระดับอำเภอ และระดับจังหวัดทุกจังหวัดตั้งแต่เดือนมีนาคม-กรกฎาคมนี้ หลังจากนั้นก็จะมีการจัดทำประชาพิจารณ์ในวันที่ 8-9 สิงหาคม ในเวทีสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ก่อนจะนำเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติต่อไป

1.5 การปฏิรูปการศึกษา

ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้กำหนดความมุ่งหมายและหลักการของการจัดการศึกษาไว้ว่า เพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข โดยมีหลักการ (1) เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน (2) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และ (3) พัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นการจากระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาจึงต้องมีการกระจายอำนาจเป็นเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและการตัดสินใจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและจากระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพและการพัฒนาครู ณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา และการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรและสถาบันสังคมทั้งภาครัฐและเอกชน ที่สำคัญคือมีการกำหนดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และหลักที่ว่าผู้เรียนสำคัญที่สุด ทั้งนี้กำหนดให้สำนักงานปฏิรูปการศึกษาเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

ในส่วนของแนวทางการดำเนินงาน แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับราชการในส่วนกลาง และระดับองค์กรปฏิบัติในท้องถิ่น ระดับราชการในส่วนกลางเป็นระดับนโยบายและแผน มาตรฐาน การสนับสนุนทรัพยากร การติดตามตรวจสอบ การประเมินผล และการดำเนินงานที่ต้องปฏิบัติในระดับชาติ ส่วนระดับองค์กรปฏิบัติในท้องถิ่นเป็นระดับปฏิบัติการ มีอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารและการดำเนินงาน โดยคำนึงถึงความมีอิสระและคล่องตัวเป็นสำคัญ ได้แก่

เขตพื้นที่การศึกษา 295 เขต องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษา ทั้งนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่นต้องเป็นผู้ดำเนินการมากขึ้น เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของผู้เรียน และชุมชนท้องถิ่นได้โดยตรง

นอกจากนี้ ก็ยังมีความเคลื่อนไหวในเรื่องของการถ่ายโอนบุคลากรจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัย เข้าสู่โครงสร้างใหม่ คือกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ภายในวันที่ 20 สิงหาคม 2545 ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และจัดตั้งคณะกรรมการ และอนุกรรมการฝ่ายต่าง ๆ เตรียมการเพื่อการถ่ายโอนทั้งด้านโครงสร้าง องค์การ บุคลากร และทรัพยากร ทั้งที่เป็นทรัพยากรที่จัดการสำนักงาน และแผนการจัดสรรงบประมาณ รวมทั้งวัสดุ ครุภัณฑ์ และอาคารสถานที่ รวมถึงระบบบริหารจัดการศึกษา เป็นต้น

2. การทบทวนองค์ความรู้จากการวิจัยที่มีอยู่ / กำลังดำเนินการ

ในส่วนนี้เป็นการสำรวจเบื้องต้นถึงงานวิจัยประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปภาครัฐและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเกิดขึ้นภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปีพ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ทั้งนี้ได้ทำการสำรวจจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ให้ทุนสนับสนุนการวิจัย รวมถึงสถาบันวิชาการที่ทำงานเกี่ยวเนื่องกับประเด็นการปฏิรูปและการกระจายอำนาจอื่น ๆ ร่วมด้วย เช่น สถาบันพระปกเกล้า สถาบันนโยบายศึกษา สถาบันดำรงราชานุภาพ เป็นต้น การสำรวจครั้งนี้เป็นการสำรวจรายชื่อโครงการวิจัยในเบื้องต้นเท่านั้น โดยการทบทวนองค์ความรู้จะจัดทำบรรณนิทัศน์งานวิจัยที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องโดยตรงต่อไป ทั้งที่กำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินโครงการ และงานวิจัยที่เสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้ว

การสำรวจองค์ความรู้เบื้องต้นครั้งนี้ ได้ข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ

2.1 จากฐานข้อมูลของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เป็นการสำรวจโครงการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการปฏิรูปภาครัฐและการกระจายอำนาจ โดยเริ่มต้นนับแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน เป็นต้นมา ซึ่งแบ่งออกเป็นโครงการวิจัยที่เสร็จสิ้นแล้วและโครงการวิจัยที่อยู่ในระหว่างการดำเนินงาน

(1) โครงการวิจัยของ สกว. ที่เสร็จสิ้นแล้ว รวมทั้งสิ้น 26 โครงการ ได้แก่

โคทม อารียา (รศ.). โครงการวิจัย การเตรียมการเพื่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญใหม่. 2541.

จรัส สุวรรณมาลา (รศ.ดร.). โครงการวิจัย เรื่อง แนวทางการจัดแบ่งภารกิจ ระหว่างรัฐบาลระดับชาติ-ภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารการคลังในประเทศไทย. 2542.

จรัส สุวรรณมาลา (รศ.ดร.). โครงการปฏิวัติดระบบการคลังไทย กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นในยุคโลกาภิวัตน์. 2538.

ฉัตรไชย รัตนไชย (ผศ.ดร.). โครงการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่องการจัดการแบบมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาชุมชนน้ำทะเลสาบสงขลา. 2542.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (ศ.ดร.). โครงการวิจัย "ทฤษฎีว่าด้วยเศรษฐกิจชุมชนหมู่บ้าน". 2541.

ชัยวัฒน์ ธีระพันธ์ (ดร.). การสร้างสรรค์ประชาคมเมือง. 2540.

ชูพนิจ เกษมณี. โครงการจัดประชุมเพื่อการพัฒนา "โครงการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนระดับตำบล". 2540.

ดำรง วัฒนา (ผศ.ดร.). โครงการศึกษาเบื้องต้น เรื่อง ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น (Local Governance). 2543.

ธเนศวร์ เจริญเมือง (ดร.). รายงาน การกระจายอำนาจในสังคมไทย. 2537.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (ศ.ดร.) โครงการวิจัยเพื่อยกร่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองไทย. 2537.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (ศ.ดร.) โครงการวิจัยเรื่องยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมือง. 2540.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (ศ.ดร.) โครงการจัดประชุมเผยแพร่งานวิจัยเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง. 2539.

มันทนา สามารถ (ผศ.). โครงการจัดประชุมเพื่อพัฒนาข้อเสนอโครงการวิจัย"การพัฒนาประชาคมตำบล". 2541.

ระวีวรรณ ชุ่มพฤษ (ผศ.). โครงการจัดประชุมเพื่อการพัฒนาชุดโครงการ"การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนระดับตำบล". 2540.

วัฒนา สุวรรณแสง จันเจริญ (รศ.ดร.) โครงการวิจัย เรื่อง "การศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับผลกระทบต่อสังคมและระบบสาธารณสุขไทยและการเตรียมความพร้อมจากการเปิดเสรีทางการค้าและบริการสาธารณสุขไทย". 2543.

วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์ (ดร.). โครงการจัดทำกรอบนโยบายภาพรวมของสังคมไทยของภาคประชาชน. 2543.

เวช หกพันนา. โครงการจัดประชุมเพื่อพัฒนาโครงการวิจัยในชุดโครงการระบบการศึกษากับชุมชน (อุบลราชธานี). 2540.

ศุภชัย ยาวะประภาส (รศ.ดร.). โครงการจัดสัมมนาเผยแพร่ผลงานวิจัยเรื่อง "การปฏิรูปการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน". 2540.

สงวน นิตยารัมภพงศ์ (นพ.).โครงการปฏิรูประบบบริการสาธารณสุขของชาติ. 2539.

สมพันธ์ เตชะอธิก. โครงการจัดประชุมเพื่อการพัฒนา "โครงการวิจัยและพัฒนารูปแบบและแนวทางการพัฒนาความเข้มแข็งแก่ประชาคมตำบล". 2540.

สุธาวลัย เสถียรไทย (ดร.คุณหญิง). โครงการสนับสนุนการเขียนบทความเพื่อการสัมมนา เรื่อง "ธรรมชาติ การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม. 2543.

เสรี พงศ์พิศ (ดร.). โครงการจัดประชุมเพื่อพัฒนาโครงการ "โครงการวิจัยและพัฒนาการวิจัยและพัฒนาเครือข่ายการเรียนรู้เพื่อความเข้มแข็งของชุมชนและอบต. 2541.

เสรี พงศ์พิศ (ดร.). โครงการปฏิรูปการศึกษาเพื่อปวงชน. 2538.

อมรวิรัช นาคทรพ (ดร.). โครงการประสานงานกลุ่มโครงการวิจัย "การศึกษากับชุมชน". 2541.

อมรวิรัช นาคทรพ (ดร.). โครงการประสานงานกลุ่มโครงการวิจัย การศึกษากับชุมชน ระยะที่ 2. 2542.

อุทัย ดุลยเกษม (ดร.). โครงการจัดประชุมเพื่อเผยแพร่กรอบความคิดและข้อเสนอแนะในการวิจัยเรื่อง "ระบบการศึกษากับชุมชน". 2540.

- (2). โครงการวิจัยของ สกว. ที่อยู่ระหว่างการดำเนินโครงการ รวมทั้งสิ้น 9 โครงการ ได้แก่
- กล้า ทองขาว (รศ.ดร.). โครงการการวิจัยและพัฒนาทักษะการทำงานด้านการพัฒนาสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบล. (เริ่มโครงการ : 15/3/2544)
- ขนิษฐา กาญจนรังษินนท์ (ดร.). โครงการวิจัยและพัฒนารูปแบบ กระบวนการชุมชนและการเชื่อมต่อกับระบบการบริหารการพัฒนาของรัฐ. (เริ่มโครงการ : 15/2/2543)
- จุมพล หนีพานิช (รศ.ดร.). โครงการการเพิ่มพูนศักยภาพ ความพร้อม และทักษะในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาของจังหวัดน่าน. (เริ่มโครงการ : 15/3/2544)
- ทศพร ศิริสัมพันธ์ (รศ.ดร.). โครงการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน. (เริ่มโครงการ : 1/7/2543)
- มันทนา สามารถ (ผศ.). โครงการการศึกษาปัจจัยที่ทำให้เกิดความเป็นประชาคมตำบล. (เริ่มโครงการ : 16/9/2541)
- สมชัย ฤชุพันธุ์ (ศ.(พิเศษ) ดร.). ชุดโครงการวิจัย เรื่อง การกระจายอำนาจทางการคลัง. (เริ่มโครงการ : 1/3/2543)
- อนุชาติ ยศปัน. การศึกษาบทบาทและความร่วมมือในการจัดการศึกษาในชุมชนเพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชนระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และโรงเรียน. (เริ่มโครงการ : 1/11/2542)
- อมรา พงศาพิชญ์ (รศ.ดร.). โครงการวิจัย เรื่อง ระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการทุนเพื่อการพัฒนา. (เริ่มโครงการ : 1/4/2543)
- อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ (อาจารย์). โครงการวิจัยกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการท้องถิ่น. (เริ่มโครงการ : 1/3/2544)

2.2 จากฐานข้อมูลของห้องสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นการสำรวจและจัดทำบรรณานุกรม หนังสือ รายงานการวิจัย และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องเบื้องต้น โดยเน้นไปที่การสำรวจในช่วงหลัง พ.ศ. 2540 ซึ่งนับจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รวมทั้งสิ้น 59 รายการ ได้แก่

กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. การจัดทำแผนพัฒนาตำบล. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2540.

กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. แนวทางการปฏิบัติงานของสภาตำบลและองค์การบริหาร. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2538.

เกษม สรศักดิ์เกษม. รวมกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง การปกครอง การกระจายอำนาจ. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร, 2543.

โกวิทย์ พวงงาม (บรรณาธิการ). อบต. ในกระบวนการทัศน์ใหม่ : พัฒนา สร้างเครือข่าย และเสริมความเข้มแข็ง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาธรรม, 2544.

โกวิทย์ พวงงาม, ปรีดี โชติช่วง. อบต. ประชาธิปไตยของประชาชนในชนบท. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์, 2541.

คณะกรรมการพัฒนาระบบการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่น. ผลการศึกษารื่องแนวทางการปฏิรูปองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการ, 2539.

จรัส สุวรรณมาลา. ปฏิรูประบบการคลังไทย : กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.

จรัส สุวรรณมาลา. ศักยภาพทางการคลังของอปท. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2541.

ชยาฐ จันทร, เยาวลักษณ์ กุลพานิช และชุลีพร เดชขำ. วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : หจก.น้ำกิงการพิมพ์, 2543.

ชอบ เข้มกลัด และคนอื่นๆ. รายงานการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจในการวางแผนพัฒนาชนบทในประเทศไทย : เฉพาะกรณีตำบลเมืองจันทร์และตำบลแต่ อำเภอยุทธยาภิรักษ์ จังหวัด ศรีสะเกษ. กรุงเทพฯ : สาขาพัฒนาชุมชน คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

ชัยรัตน์ พัฒนเจริญ และคนอื่นๆ. การกระจายอำนาจการบริหารงานสาธารณสุขมูลฐานสู่องค์การบริหารส่วนตำบล. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ พี.เอ็น. การพิมพ์, 2540. (รายงานการวิจัยโครงการ A Preliminary Study on Deligation of Primary Health Care Management Authorities to Tambon Administrative Organization.)

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และบรรดักดิ์ อูวรรณโณ. ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2544.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปาริชาติ โชติยะ บรรณาธิการ. เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2538.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2538.

ชำนานญ ยูบุรณ์. การกระจายอำนาจในทางปกครองของประเทศไทย. พระนคร : กระทรวงมหาดไทย, 2497.

ชูชัย สุภวศ์ บรรณาธิการ. การกระจายอำนาจด้านงบประมาณและเงินบำรุงเพื่อพัฒนาสาธารณสุขในระดับจังหวัด. นนทบุรี : สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, [2540?] (หนังสือชุดโครงการวิจัยการกระจายอำนาจและสุขภาพ ; ลำดับที่ 1)

ดนัย ศรีโมรา. การกระจายอำนาจในการดูแลรักษาป่าให้ชุมชน. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองกรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

ดาร์รัตน์ เมตตาริกานนท์. ผู้นำท้องถิ่นอีสานกับเครือข่ายความสัมพันธ์ : กรณีศึกษาสมาชิกสภาเทศบาล. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2536.

ตระกูล มีชัย. การกระจายอำนาจ. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2538.

ตระกูล มีชัย. สภาตำบล. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2537.

ทัศน บุญทอง บรรณารักษ์. ทิศทางการปฏิรูประบบบริการการพยาบาลที่สอดคล้องกับระบบบริการสุขภาพไทยที่พึงประสงค์ในอนาคต : ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบบริการสุขภาพ. กรุงเทพฯ : สภาการพยาบาล, 2542.

ชนเศวร์ เจริญเมือง. 99 ปีของการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2539 (99 years of local government in Thailand (1897-1996)). เชียงใหม่ : โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2539. เอกสารชุดปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ; ลำดับที่ 2

ชนเศวร์ เจริญเมือง. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : คบไฟ, 2542.

ประยงค์ เต็มชาลา. การกระจายอำนาจ : ยุทธศาสตร์การปฏิรูปงานสาธารณสุขไทย. กรุงเทพฯ : ศูนย์ฝึกอบรมและพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐาน ภาคกลาง, 2540.

ประเวศ วะสี. ประชาคมตำบล : ยุทธศาสตร์เพื่อเศรษฐกิจพอเพียง ศิลธรรม และสุขภาพ. กรุงเทพฯ : มติชน, 2541.

ประสิทธิ์ การกลาง, กฤษณี มหาวิทยาลัย, กฤษณา วงศ์พรหมเมตร์. รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจของกระทรวง ทบวง กรมลงสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, 2543.

ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์. การกระจายอำนาจและการปฏิรูปการเมืองในเกาหลี. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

ปรัชญา เวสารัชช และอภิชัย พันธเสน. ปฏิรูปราชการเพื่ออนาคต. กรุงเทพฯ : ภาพพิมพ์, 2540.

พจน์ สะเพียรชัย, ภิทรนันท์ พัฒนิยะ ผู้แปล. การกระจายอำนาจทางการศึกษา : การเมืองและฉันทานุมัติ. เอ็ดเวิร์ด บี. ฟิสค์ ผู้พิจารณาและเรียบเรียง. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2542.

พนัส แก้วลาย. ปัญหาการยกฐานะสาขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล. กรุงเทพฯ : สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, [2537].

พัฒนา พุดตาล. การกระจายอำนาจ : แนวโน้มและความเป็นไปได้ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

พินิจ ฟาอำนาจผล และคนอื่นๆ. การกระจายอำนาจด้านสุขภาพ : ทางเลือกและการวิเคราะห์. นนทบุรี : สำนักวิชาการสาธารณสุข, สำนักนโยบายและแผนสาธารณสุข และ สำนักงานโครงการปฏิรูประบบบริการสาธารณสุข, 2543. (เอกสารวิชาการชุดการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ ; ฉบับที่ 1)

พุทธทรัพย์ มณีศรี (บรรณารักษ์). การกระจายอำนาจ : ประโยชน์ต่อประชาชนและผลกระทบต่อราชการ. (การเสวนาทางวิชาการของชมรมนักบริหารข้าราชการพลเรือน เรื่องการกระจายอำนาจ : ประโยชน์ต่อประชาชนและผลกระทบต่อราชการ) กรุงเทพฯ : ชมรมนักบริหารข้าราชการพลเรือน, 2537.

มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 3 ปีกับการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : บริษัทการพิมพ์, 2542.

มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์, 2543.

ลิขิต วีรเวทิน. การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ, สถาบันวิจัยของสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2525.

วรเดช จันทรศร. การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา และสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2534.

วันเพ็ญ สอนรัตนชัย. ความพร้อมต่อการมีส่วนร่วมเป็นกรรมการสถานศึกษาในทัศนะของผู้ปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณี : โรงเรียนนำร่องกระจายอำนาจบริหารจัดการศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

วิพุธ พูลเจริญ. สู่การปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : ดีไซน์, 2543.

วิมุติ บัวจันทร์. ปัญหาการนำนโยบายการกระจายอำนาจในการพัฒนาชนบทไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

วิวัฒน์ คติธรรมนิตย์ บรรณาธิการ. สิทธิชุมชน : การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร. การประชุมสมัชชาวิชาการเรื่องสิทธิชุมชน : การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536.

วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์. ปฏิรูปประเทศไทย จากวิกฤตสู่สหัสวรรษใหม่. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2541.

วุฒิสาร ตันไชย. การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2544.

ศูนย์วิจัยนโยบายการศึกษา. รายงานการประชุมโต๊ะกลม เรื่อง อำนาจทางการศึกษา :กระจายอย่างไรให้สร้างสรรค์. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยนโยบายการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.

สงวน นิตยารัมภ์พงศ์. ปฏิรูประบบบริหารสุขภาพไทย. กรุงเทพฯ : หมอชาวบ้าน, 2541.

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. แผนวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. 2542-2544. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2542.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

สมฤดี นิโครพัฒน์ยิ่งยง และคนอื่นๆ. กระจายอำนาจการจัดการสิ่งแวดล้อมสู่ภูมิภาค ประชาชนอยู่ที่ไหน?. กรุงเทพฯ : สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2538.

สังคิต พิริยรังสรรค์, ผาสุก พงษ์ไพจิตร บรรณาธิการ. กระจายอำนาจอย่างไรสร้างประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

สัมพันธ์ เทชะอิิก. อบต.ในอุดมคติ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คลังนานาวิทยา, 2543.

สัมพันธ์ เตะชะอริก และคนอื่น ๆ. การพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรชาวบ้าน. กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2540.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา, 2543.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการและพลเรือน. สรุปผลการทดลองตามโครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่น : ข้อเสนอเพื่อการขยายผล : [การสัมมนา] วันที่ 18-19 กันยายน 2543 ณ โรงแรมจุฬาลิส เขาใหญ่รีสอร์ท. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการและพลเรือน, 2543.

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. รายงานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา : เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ : สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2544. (ล. 2: ร่างพระราชบัญญัติที่จะต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อตราขึ้นใช้บังคับ. ล. 3: ร่างกฎหมายลำดับรองที่จะต้องตราขึ้นใช้บังคับทันทีในระบบบริหารการศึกษาใหม่. ล. 4: รายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้าง การจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใหม่ในกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม. ล. 5: รายละเอียดเกี่ยวกับการจัดระบบครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา. ล. 6: รายละเอียดเกี่ยวกับการจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา. ล. 7: รายละเอียดในเรื่องกรอบการร่างกฎหมายลำดับรองที่สำคัญของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมที่จะต้องตราขึ้นใช้บังคับภายหลัง. ล. 8: รายละเอียดเกี่ยวกับการจัดเตรียมระบบพัฒนาประสิทธิภาพของครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา. ล. 9: รายละเอียดเกี่ยวกับการจัดเตรียมระบบการบัญชีและงบประมาณ. ล. 10: รายละเอียดการดำเนินงานของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาและข้อมูลที่สำคัญ.)

สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (สปรช.) และอื่นๆ. อะไรเป็นอะไร? ในกระแสการเปลี่ยนแปลง : 30 บาท รักษาทุกโรค กระจายอำนาจ ปฏิรูปโครงสร้าง กสธ. กับการปฏิรูประบบสุขภาพ. กรุงเทพฯ : สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ, 2544.

สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ. (ร่าง) กรอบความคิดระบบสุขภาพแห่งชาติ. นนทบุรี : สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ, 2544.

สุจิต ศรีประพันธ์, อัมพล จินดาวัฒน์ และคณะ. ผลการประเมินโครงสร้างการกระจายอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ตามพระราชบัญญัติ อาหาร ยา ยาเสพติดให้โทษ เครื่องมือแพทย์ และพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย. นนทบุรี : สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข, 2537.

สุเวช ตันติวงศ์. การกระจายอำนาจในการบริหารงบประมาณและการคลังเทศบาล. กรุงเทพฯ : สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, [2537?]

อัมพรศักดิ์ ปาณิกบุตร. แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2540.

2.3 จากรายชื่อหนังสือของสถาบันพระปกเกล้า ทั้งสิ้น 9 รายการ ได้แก่

Michael H. Nelson. Local Government Reform in Thailand : With some comparative perspectives.
Nonthaburi : King Prajadhipok's Institute, 2000.

คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, พัทรี สิโรรส และถวิลวดี บุรีกุล. ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชน และ
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2544.

ตระกูล มีชัย. โครงการให้ความรู้แก่องค์กรบริหารส่วนตำบลเพื่อป้องกันความขัดแย้ง. รายงานการวิจัย,
2542.

ถวิลวดี บุรีกุล, ทวีติยา สินธุพงศ์ และวิศิษฎ์ ชัชวาลทิพากร. เวทีผลงานการมีส่วนร่วมของพลเมือง.
นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2544.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. เอกสารสมุดปกขาว ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน. นนทบุรี :
สถาบันพระปกเกล้า, 2543.

วันชัย วัฒนศัพท์ (ผู้แปล). คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตัดสินใจของชุมชน. เจมส์ แอล เกรตัน
(ผู้เขียน). นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2543.

วิลาศ โลหิตกุล. โครงการสร้างวิถีชีวิตและนิสัยประชาธิปไตยให้เยาวชนตะวันออกเฉียงเหนือ. รายงาน
การวิจัย, 2542.

สถาบันพระปกเกล้า. การประชุมระดมความคิดเห็น : ทิศทางการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น.
นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2544.

สถาบันพระปกเกล้า. การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 1 : การเมือง การบริหารในสังคมไทย
ต้นทศวรรษหน้า. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2544.

2.4 จากรายงานการวิจัยและเอกสารวิชาการของสถาบันดำรงราชานุภาพ ทั้งสิ้น 15 รายการ ได้แก่

กลุ่มงานพัฒนายุทธศาสตร์มหาดไทย สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.
รายงานการวิจัยเรื่อง "บทบาท กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เหมาะสมในอนาคต". กรุงเทพฯ : กลุ่มงาน
พัฒนายุทธศาสตร์มหาดไทย สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2540.

จารุพงศ์ พลเดช และคนอื่นๆ. รายงานการวิจัยเรื่องปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล.
กรุงเทพฯ : สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2540.

นเร เหล่าวิชา และคนอื่นๆ. รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษารูปแบบการพัฒนาโครงการสุพรรณบุรี :
พื้นฐานของการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวง
มหาดไทย, 2539.

ประสิทธิ์ การกลาง และคนอื่นๆ. รายงานการวิจัยเรื่องการพัฒนาขีดสมรรถนะ กอ.จังหวัดในการพัฒนา
เศรษฐกิจ และสังคมของจังหวัด. กรุงเทพฯ : สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวง
มหาดไทย, 2539.

- ประสิทธิ์ การกลาง. เอกสารวิชาการเรื่อง"ทรงพระนามว่าด้วยเรื่องการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง". กรุงเทพฯ : กลุ่มงานพัฒนายุทธศาสตร์มหาดไทย สถาบันดำรงราชานุภาพ, สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2540.
- ปรัชญา เวสารัชช และคนอื่นๆ. รายงานการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่องการพัฒนาประสิทธิภาพ ในการให้บริการประชาชนของกระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ ร่วมกับสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย, 2537.
- พินัย อนันตพงษ์ และคนอื่นๆ. รายงานผลการศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ. ม.ป.ท. : สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ร่วมกับ สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และ กรมการพัฒนาชุมชน, 2543.
- วงศ์ ดงดี และคนอื่นๆ. รายงานการศึกษารื่องการป้องกันและแก้ไขความขัดแย้งที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐ และกิจกรรมของรัฐกับชุมชน. กรุงเทพฯ : สถาบันดำรงราชานุภาพ กองแผนพัฒนาจังหวัด กระทรวงมหาดไทย ร่วมกับ สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2540.
- สงวน ธีระกุล และคนอื่นๆ. รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องบทบาทหน้าที่ โครงสร้างและระบบงานของสำนักงานจังหวัด : (ยุทธศาสตร์สำนักงานจังหวัด). กรุงเทพฯ : กลุ่มงานพัฒนายุทธศาสตร์มหาดไทย สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2541.
- สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย ร่วมกับสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ. บทสรุปยุทธศาสตร์มหาดไทยสำหรับผู้บริหาร. กรุงเทพฯ : สถาบันดำรงราชานุภาพ, [2540?]
- สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ร่วมกับ กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย. รายงานการวิจัยเรื่องการเมืองของพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.). กรุงเทพฯ : กรุงเทพทอปปี้ แอนด์ สเตชันเนอร์รี่, 2539.
- สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. เอกสารวิจัยเรื่องการศึกษาแนวทางการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาข้าราชการจังหวัด เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของข้าราชการตามแนวคิดองค์การแห่งการเรียนรู้ : กรณีศึกษาจังหวัดนนทบุรีและจังหวัดปทุมธานี. กรุงเทพฯ : สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2543.
- สถาบันดำรงราชานุภาพ. การวิจัยของสถาบันดำรงราชานุภาพ ปี 2536. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, [2537?]
- สถาบันดำรงราชานุภาพ. สรุปผลการวิจัยของสถาบันดำรงราชานุภาพปีงบประมาณ 2536-2537. กรุงเทพฯ : สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2540.
- อุปถุทธิ์ ศรีจันทร์ และคนอื่นๆ. รายงานการวิจัยเรื่องบทบาทและความสัมพันธ์ของส่วนราชการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล. กรุงเทพฯ : สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2539.

ภาคผนวก 1

**การสรุปการประชุมและเสวนาเรื่อง
การกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบอบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐในส่วนกลางให้เหลือแต่ภารกิจหลักที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น และเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทนในการงานที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งรวมถึงการดูแลความสงบเรียบร้อย การพัฒนาท้องถิ่น และการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน พร้อมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดบริการ-สาธารณะ การพัฒนาและจัดการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในสภาวะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลาย มีความต้องการและความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่รัฐมีขีดความสามารถและทรัพยากรที่จำกัดในการตอบสนองปัญหาความต้องการที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์ และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น

2. ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

(ที่ผ่านมาการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจในสังคมไทยมีผลเสียอย่างไรและการกระจายอำนาจจะมีผลดีอย่างไร)

ในอดีตที่ผ่านมาการปกครองในระยะเริ่มต้นของประเทศเป็นการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ศูนย์กลางการบริหารประเทศ ซึ่งส่งผลทำให้

1. รัฐจะเป็นผู้ชี้แนะและเป็นผู้ปฏิบัติในทุกกิจกรรมทำให้การดำเนินการไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากภารกิจหน้าที่ของรัฐมีความหลากหลายและขยายขอบเขตมากขึ้น รวมถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ก็มีความแตกต่างกัน การใช้วิธีการแก้ปัญหาที่เป็นอย่างเดียวกันทั้งหมดจึงไม่สามารถแก้ปัญหาได้

2. การที่ภาครัฐมีบทบาทในการพัฒนาเพียงส่วนเดียว ส่วนอื่น ๆ ของสังคมไม่ได้มีส่วนร่วม ทำให้คนเพียงจำนวนน้อยในสังคมที่ได้ประโยชน์จากการพัฒนานั้น การกระจายความเจริญและรายได้ไปสู่ประชาชนไม่ทั่วถึงและไม่เป็นธรรม

ดังนั้น จึงต้องมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อ

1. เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ “ร่วมคิด ร่วมทำ” และบริหารงานชุมชนท้องถิ่นให้เป็นไปตามทิศทาง และสามารถตอบสนองการเรียกร้อง และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว และตรงตามความเป็นจริงที่ชุมชนต้องการ

2. ลดบทบาทของรัฐในส่วนกลางให้เหลือแต่ภารกิจที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น โดยรัฐจะดำเนินการกิจที่เป็นภารกิจส่วนรวมของทั้งประเทศและเกี่ยวข้องกับระดับประเทศมากขึ้น

3. การผลักดันให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

จากการประชุมระดมความคิดเห็น เรื่อง ทิศทางการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ณ สถาบันพระปกเกล้า ได้กล่าวถึงเรื่องการผลักดันการกระจายอำนาจอย่างจริงจังดังนี้

1. รัฐบาลควรเร่งให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กำหนดและประกาศใช้แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจฯ ตามมาตรา 32 และให้หน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัติให้เกิดผลเร็วที่สุด

2. รัฐบาลควรเร่งถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นที่ภารกิจที่สำคัญและท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เป็นลำดับแรก ไม่ควรมอบภารกิจที่ยากๆ หรือไม่สำคัญให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และควรปรับปรุงระบบการทำงานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้มีประสิทธิภาพสามารถผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจ ได้อย่างแท้จริง

3. รัฐบาลควรเร่งทำการประชาสัมพันธ์เรื่องการกระจายอำนาจให้หน่วยงานในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนทั่วไปได้ทราบถึงทิศทางและแนวทางการดำเนินการภายใต้รายละเอียดโดยเร่งด่วน

4. รัฐบาลควรจัดให้มีการทำ Workshop ระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาถึงบทบาทและภารกิจที่ส่วนกลางจะถ่ายโอนให้ส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นขั้นตอนและเหมาะสมโดยคำนึงถึงความพร้อมของท้องถิ่นเป็นหลัก

5. รัฐบาลควรจัดทำโครงการนำร่องในการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในบางจังหวัดอย่างเต็มรูปแบบ

6. คณะกรรมการการกระจายอำนาจ ควรคำนึงถึงการปฏิรูปการบริหารราชการและการกระจายอำนาจในเรื่องเฉพาะด้านที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน เช่น การกระจายอำนาจทางการศึกษา

4. การแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นมาอย่างไร?

หลักการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยตามกฎหมาย

1. การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ถูกกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหาร-ราชการแผ่นดิน ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งกำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็น 3 ส่วน คือ

(1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ

(2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด และอำเภอ

(3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร

2. เป็นลักษณะการปกครองหรือการบริหารท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้หลักการที่ว่า ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้

3. มีหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งเป็นภารกิจที่ได้รับมอบจากรัฐบาลให้ไปดำเนินการและแก้ไขปัญหา หรือสนองตอบความต้องการของประชาชน รวมทั้งการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

4. มีสมาชิกสภาท้องถิ่นจากการเลือกตั้งของประชาชน และมีคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือได้รับเลือกตั้งจากประชาชน

ดังนั้น การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น จึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่จะนำไปสู่ประโยชน์สุขที่แท้จริง ของประชาชน

รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมี 4 รูปแบบ คือ

1. เทศบาล

จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 และแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยมีโครงสร้างการบริหารประกอบด้วย

(1) รูปแบบนายกเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

(2) รูปแบบคณะเทศมนตรี

ในปัจจุบันมีเทศบาลทั้งสิ้น 1,129 แห่ง เป็นเทศบาลนคร 20 แห่ง เทศบาลเมือง 78 แห่ง เทศบาลตำบล 1,031 แห่ง

2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

เดิมจัดตั้งตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภาจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน และผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร

ต่อมาได้มีการตรา พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีโครงสร้างการบริหาร ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมาจากการ เลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติจำนวน 24-48 คน ตามสัดส่วนของประชากรในจังหวัดนั้น ๆ มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากความเห็นชอบของสภา และรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 2-4 คน ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่งตั้งจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปัจจุบันมี อบจ. ทั้งสิ้น 75 แห่ง

3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีโครงสร้างทางการบริหาร ประกอบด้วย สภาอบต. มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 2 คน คณะผู้บริหารมาจากความเห็นชอบของสภา ปัจจุบันมี จำนวนทั้งสิ้น 6,745 แห่ง

4. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ประกอบด้วย

4.1 กรุงเทพมหานคร จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีโครงสร้างการบริหาร ประกอบด้วยสภากรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร

4.2 เมืองพัทยา จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มีโครงสร้างประกอบด้วยสภาเมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 24 คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชน นายกเมืองพัทยามาจากการเลือกตั้งโดยตรง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540

มีผลใช้บังคับเมื่อ 11 ตุลาคม 2540 โดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้นตลอดทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยได้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ และมีเจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่งคือ การกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่นในจำนวน 336 มาตรา รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีเรื่องเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นถึง 10 มาตรา คือ มาตรา 78 ซึ่งอยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และในมาตรา 282-290 ซึ่งอยู่ในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญต้องการให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองโดยประชาชน สมาชิกสภาท้องถิ่นจึงต้องมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ส่วนคณะผู้บริหารจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้ (มาตรา 285)

2. ให้มีการปรับปรุงองค์การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่เดิมอยู่ภายใต้การดูแลของ ก.ท., ก.ก., ก.จ. หรือ ก.สภ. แล้วแต่กรณีมาเป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่มีจุดเชื่อมโยงกัน โดยมี ก.ต. (คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น) เป็นจุดศูนย์กลางและกำหนดให้ ก.ต. เป็นระบบ “ไตรภาคี” ที่ประกอบด้วย ผู้แทนฝ่ายรัฐบาล

ผู้แทนฝ่ายท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ฝ่ายละเท่า ๆ กัน (มาตรา 288) อันมีผลให้ระบบที่ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ควบคุมองค์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นสิ้นสุดลง

3. รัฐธรรมนูญต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยให้ประชาชนสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น ออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 286) และให้ประชาชนเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สภาท้องถิ่นพิจารณาได้เช่นเดียวกัน (มาตรา 287)

4. การปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ แต่มีได้ หมายความว่า ผู้บริหารท้องถิ่นจะดำเนินการใด ๆ ก็ได้ อันเป็นการขัดแย้งกับผลประโยชน์ของประเทศ หรือของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้รัฐบาลมีอำนาจ “กำกับดูแล” ท้องถิ่นภายใต้ขอบเขต ที่ไม่ขัดแย้งกับหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 283 วรรค 2)

5. รัฐธรรมนูญมุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่และรายได้เพิ่มขึ้น โดยบัญญัติให้มีการตรากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการ-การกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นกรรมการไตรภาคีขึ้นทำหน้าที่ในการจัดสรรอำนาจหน้าที่และภาษี โดยต้องทบทวนการจัดสรรดังกล่าวทุก ๆ 5 ปี

6. เพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่นมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาสีศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542

เหตุผลในการประกาศใช้ พ.ร.บ. นี้ คือ มาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการ-สาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ

1. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรไตรภาคี ระดับชาติ มีบทบาทสำคัญในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 6) พ.ร.บ. กำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542)

1.1 องค์ประกอบ คณะกรรมการ มีจำนวน 36 คน

- (1) ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง 12 คน
- (2) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 12 คน
- (3) ผู้ทรงคุณวุฒิ 12 คน

1.2 อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่สำคัญ 16 ประการ ที่กำหนดไว้ ตามมาตรา 12 โดยเน้นหนักไปในเรื่องการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรภาษีเป็นสำคัญ และไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลหรือการบริหารงานบุคคลแต่อย่างใด

1.3 วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ

(1) กรรมการผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ไม่มีวาระการดำรงตำแหน่ง トラบใดที่ยังดำรงตำแหน่งในหน่วยราชการที่กฎหมายกำหนดไว้ก็สามารถเป็นกรรมการการกระจาย-อำนาจ ได้

(2) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีวาระการดำรงตำแหน่งเช่นกันแต่พ้นตำแหน่งเมื่อลาออกจากการเป็นกรรมการหรือพ้นจากการเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิ วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี อาจได้รับการสรรหาเป็นกรรมการได้อีกไม่เกิน 2 วาระ ติดต่อกัน

2. การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ มีวัตถุประสงค์กำหนด อำนาจ หน้าที่ของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

2.1 อำนาจหน้าที่ของรัฐกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐ แต่กำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นไว้ ซึ่งหมายความว่า นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ให้แก่ท้องถิ่น เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐทั้งหมด เช่น การป้องกันประเทศ การอำนวยความสะดวก เป็นต้น แต่รัฐอาจมอบให้ท้องถิ่นทำได้ (มาตรา 20)

2.2 อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น เทศบาล อบต. และเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ 31 เรื่อง ตามมาตรา 16 อบจ. มีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 17 กทม. มีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 18 กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น การจัดการในการแก้ปัญหาดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 20

3. การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ความเป็นมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ บัญญัติให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัย พัฒนาวิชาชีพครู ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม รวมทั้งในการจัดการศึกษาให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน และให้ความคุ้มครองการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพ และเอกชน ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงได้มีการตรากฎหมาย พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสาระสำคัญในการกระจายอำนาจการจัดการด้านการศึกษา โดยมุ่งเน้นการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ความรู้และคุณธรรม

1. การจัดการศึกษา ต้องให้บุคคลมีสิทธิ โอกาสเสมอกัน และได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี

2. ให้กระทรวงศึกษาธิการ กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา การบริหาร-งานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

3. การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาได้ตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น (มาตรา 41) โดยให้กระทรวงศึกษากำหนด

หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา รวมทั้งเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุน การจัดการศึกษาขององค์กร-ปกครองส่วนท้องถิ่น

การเพิ่มจำนวน อบต. ในพื้นที่ทั้งประเทศ

ความเป็นมา

ตาม พ.ร.บ. สมาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บัญญัติให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคล และให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล โดยถือเกณฑ์รายได้ของสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ หนึ่งแสนห้าหมื่นบาท โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหาร ซึ่งในระยะเริ่มแรก สภาตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภา อบต. 2 ประเภท คือ 1. เลือกตั้ง หมู่บ้านละ 2 คน 2. โดยตำแหน่ง คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งในเวลาต่อมา เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงได้แก้ไขเป็นสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิก จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรในหมู่บ้าน (แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 7 พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542)

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหารจำนวน 2 คน ซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ในปัจจุบันมีจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้น 6,745 แห่ง มีสภาตำบล 214 แห่ง ซึ่งตามกฎหมายเมื่อมีรายได้เฉลี่ย 3 ปี หนึ่งแสนห้าหมื่นบาท กระทรวงมหาดไทย ก็สามารถจัดตั้งเป็น อบต. ได้ และได้ปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลให้สภาตำบลและ อบต. สามารถยุบรวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียงได้

ในเรื่องการเพิ่มจำนวน อบต. ในพื้นที่ทั้งประเทศนั้นจากข้อมูลจำนวน อบต. ของกรมการปกครอง ซึ่งมีจำนวน 6,745 แห่ง และคงเหลือสภาตำบลเพียง 214 แห่ง เมื่อสภาตำบลใดเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด ก็สามารถยกฐานะเป็น อบต. ได้

การยกฐานะจากสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาล

เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบสุขาภิบาลมีโครงสร้างไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ สุขาภิบาล นั้น มีโครงสร้างในรูปคณะกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งคณะกรรมการสุขาภิบาล นี้ ประกอบด้วย คณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง 9 คน กรรมการโดยตำแหน่ง 1 คน คือ นายอำเภอ และแต่งตั้ง 1 คน คือ ปลัดสุขาภิบาล ซึ่งคณะกรรมการสุขาภิบาล ทำหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ โดยให้มี 2 โครงสร้าง ประกอบด้วย สภา ซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และฝ่ายบริหาร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ประกอบกับรูปแบบการปกครองแบบสุขาภิบาล ไม่เหมาะสมที่จะรองรับการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้เปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมเป็นเทศบาลตำบลและยกเลิกการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล โดย พ.ร.บ. เปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลทำให้สุขาภิบาลเดิม จำนวน 980 แห่ง เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล โดยมีโครงสร้างการบริหารเช่นเดียวกับเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 คือมีสภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน

12 คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย คณะเทศมนตรี ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล

การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

เดิม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้มีรูปแบบของเทศบาล 3 รูปแบบ คือ 1.เทศบาลตำบล 2. เทศบาลเมือง 3. เทศบาลนคร ซึ่งเทศบาลทั้ง 3 รูปแบบ มีโครงสร้างทางการบริหารคือ สภาเทศบาล ซึ่งมีสมาชิกสภา มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาล และฝ่ายบริหารคือ คณะเทศมนตรี ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล โดยเทศบาลตำบลมีสมาชิกสภาเทศบาล 12 คน เทศบาลเมืองมีสมาชิกสภาเทศบาล 18 คน เทศบาลนครมีสมาชิกสภาเทศบาล 24 คน

ต่อมาได้มี พ.ร.บ. เทศบาล ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543 ได้แก้ไของค์ประกอบของการบริหารเทศบาลเสียใหม่ โดยกำหนดให้เทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรีแล้วแต่กรณี

โดยเทศบาลใดจะบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรี ก็มียกเทศมนตรีและเทศมนตรีแบบเดิม คือ ได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล หรือจะบริหารในรูปแบบนายกเทศมนตรี กล่าวคือ มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาล ซึ่งมีเทศบาลที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง แล้วได้แก่ เทศบาลเมืองคูคต จังหวัดปทุมธานี เทศบาลเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ และเทศบาลเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร เป็นต้น

การเลือกตั้งนายก อบจ. โดย สจ.

พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 35 กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ประกาศชื่อผู้ซึ่งได้รับเลือกเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับหน้าที่ตั้งแต่วันที่ได้รับการคัดเลือก

ผลจากกฎหมายดังกล่าวข้างต้น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการกำหนดหลักการในการ ผู้บริหารท้องถิ่นต่าง ๆ คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่ให้ความเห็นชอบให้ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด การเลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในลักษณะนี้เป็นการเลือกผู้บริหารโดยทางอ้อม คือประชาชนเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน แล้วจึงให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาเลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกครั้งหนึ่ง ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถทราบล่วงหน้าได้ว่า จะมีใครบ้างที่จะมาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นของเขาเอง ซึ่งวิธีการนี้น่าจะเหมาะสมสำหรับกรณีที่ประชาชนยังขาดความรู้หรือเข้าใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่น เริ่มเตรียมการฝึกหัดการเลือกตั้งลางกรเข้าใจในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นตนเอง เพื่อวางรากฐานการปกครองท้องถิ่นที่แข็งแกร่งต่อไป

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อมาของกฎหมายดังกล่าวคือ ผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็คือความไม่เป็นเอกภาพของตัวนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปัจจุบันพบว่าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ให้ความเห็นชอบในการเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัด โดยเฉพาะงบประมาณของจังหวัดทำให้ อบจ. ไม่สามารถดำเนินงานได้ แต่หากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถกุมเสียงข้างมากในสภา ก็จะไม่ประสบปัญหานี้ ข้อเท็จจริงปัจจุบันกลับปรากฏว่าสมาชิกแบ่งออกเป็นกลุ่มย่อย ๆ มีการแบ่งแยกเปลี่ยนการรวมกลุ่มย่อย เพื่อมีข้อบัญญัติ หรือญัตติที่มุ่งประเด็นทางการเมืองเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นจุดที่ต้องนำมาพิจารณาแก้ไข

ส่วนในเรื่องบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าตามแผนการกระจายอำนาจได้ปรับบทบาทให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบงาน

ของจังหวัดที่ครอบคลุมหลายพื้นที่เป็นโครงการหรือกิจการขนาดใหญ่ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นจะต้องสร้างให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้มีความรู้ในเรื่องการบริหาร และแผนงานข้อมูลความต้องการของท้องถิ่น และมีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริงมิใช่มุ่งแต่แก้ไขปัญหาการเมืองท้องถิ่น เพราะจะทำให้การพัฒนาและบริหารงาน อบจ. ตามแผนการกระจายอำนาจได้รับผลกระทบไม่เป็นแนวทางและระยะเวลาที่กำหนด

ดังนั้นการแก้ปัญหาการเลือกนายก อบจ. โดย สจ. เพื่อให้ได้นายกฯ ที่มีเอกภาพสามารถบริหารงานได้อย่างคล่องตัว จึงมีความจำเป็นต้องทำให้เกิดการรวมตัวเป็นกลุ่มการเมืองในท้องถิ่น เช่น การแก้ไขให้ผู้สมัครสมาชิกสภาจังหวัดต้องรวมตัวกันเป็นกลุ่มส่งทุกอำเภอในเขตจังหวัด และเสนอบุคคลที่จะเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ประชาชนทราบ หรือนำแนวทางเลือกเป็นกลุ่มมาใช้แล้วนำมาจัดสัดส่วนสมาชิกสภาจังหวัดอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งวิธีการเหล่านี้จะทำให้ได้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีเอกภาพมีเสียงข้างมากสามารถบริหารงานได้

อีกแนวทางหนึ่งที่เป็นการแก้ไขปัญหาในเชิงระบบก็คือการปรับบทบาทองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นหน่วยงานนโยบาย และการวางแผนของจังหวัด โดยให้เทศบาล อบต. เป็นหน่วยปฏิบัติงานของ ท้องถิ่นในพื้นที่

นอกจากนี้ปัจจุบันยังมีความเห็นว่าการเลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยตรงมาพิจารณาเพื่อแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากกันเพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเอกภาพยิ่งขึ้น

5. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้รัฐบาลชุดที่แล้ว

การดำเนินการตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 12 และ 35 กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2544

1. การจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการการกระจายอำนาจ ซึ่งมี นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ได้ให้ความเห็นชอบแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2543 และคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2543 และรายงานให้รัฐสภาทราบแล้ว พร้อมทั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 118 ตอนพิเศษ 4ง เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2544 ซึ่งในแผนการกระจายอำนาจได้กำหนดแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ดังนี้

1.1 การถ่ายโอนภารกิจและการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

1.2 การกระจายอำนาจการเงิน การคลัง และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 การถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการบริหารงาน-บุคคลส่วนท้องถิ่น

1.4 การพัฒนาระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม

1.5 การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.6 การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

1.7 กลไกการกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจและการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจาย

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ

1.8 การสร้างระบบประกันคุณภาพการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การจัดทำแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะทำงานจัดร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมี รองศาสตราจารย์เอก เหล่าธรรมทัศน์ เป็นประธาน ได้จัดทำกรอบแนวทางการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งยึดแผนการกระจายอำนาจ เป็นหลักและส่งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนปฏิบัติการและส่งคืนให้ สกต. บูรณาการแผนปฏิบัติการและเสนอให้คณะอนุกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ ซึ่งมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นประธาน พิจารณาเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2544 ซึ่งที่ประชุมได้ให้ความเห็นชอบร่างแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจ และให้นำเสนอคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ชุดใหม่ซึ่งมีนายสุวิทย์ คุณกิตติ รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน พิจารณาต่อไป

3. ปัญหาและอุปสรรค

ในการจัดทำแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดมีสาเหตุสรุปได้ดังนี้

3.1 การจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญ และมีผลกระทบกับส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนจำนวนมาก ทำให้การดำเนินงานจัดทำแผนการกระจายอำนาจในแต่ละขั้นตอนต้องใช้เวลาามาก เช่น การจัดประชุมสัมมนาประชาพิจารณ์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากองค์กรประชาชน ส่วนราชการและผู้นำชุมชนทั่วประเทศ เป็นต้น

3.2 ส่วนราชการที่มีภารกิจการถ่ายโอนส่งแผนปฏิบัติการให้สำนักงานคณะ-กรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีล่าช้า เนื่องจากยังมีความคิดเห็นแตกต่างกันมากในเรื่องขอบเขตการถ่ายโอน ซึ่งมีผลทำให้การจัดทำแผนปฏิบัติการโดยรวมของทุกส่วนราชการไม่แล้วเสร็จตามที่กำหนด

3.3 แผนการกระจายอำนาจ ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 6 ด้าน คือ

3.3.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

3.3.2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

3.3.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และรักษาความสงบเรียบร้อย

3.3.4 ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน การพาณิชย์กรรม และการท่องเที่ยว

3.3.5 ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม

3.3.6 ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

ซึ่งในภารกิจทั้ง 6 ด้าน มีส่วนราชการจำนวนประมาณ 50 หน่วย ได้เสนอภารกิจที่จะถ่ายโอนเป็นจำนวน 244 ภารกิจ ทำให้สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ต้องใช้เวลาในการพิจารณา วิเคราะห์ สรุปรวบรวม และจัดทำร่างแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจ เสนอคณะอนุกรรมการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ

6. การกระจายอำนาจและแผนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้รัฐบาลปัจจุบัน

แนวทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของรัฐบาลชุดปัจจุบัน

รัฐบาลภายใต้การนำของ นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีนโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. ให้ความสำคัญกับการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น และการกระจายอำนาจทางการคลังลงสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดการบริหารงบประมาณของตนเองได้อย่างอิสระมากขึ้น โดยคำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสมในการพัฒนาท้องถิ่น

2. ส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นให้มีความชัดเจนเหมาะสมตามขั้นตอนของการกระจายอำนาจ ในขณะเดียวกันจะเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจของแต่ละท้องถิ่น รวมถึงการมีอิสระในการจัดการด้านงบประมาณของท้องถิ่น การแสวงหารายได้และการจัดการทรัพย์สินของท้องถิ่น

3. ส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคม และองค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีการตรวจสอบและประเมินผลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย การจัดซื้อจัดจ้าง และการแต่งตั้งถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งเพื่อความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนเร่งส่งเสริมความเข้าใจในบทบาทและการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประสานให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเกิดประสิทธิผล

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจของรัฐมนตรี

การกระจายอำนาจด้านภารกิจหน้าที่

การกระจายอำนาจเกิดจากความต้องการให้ท้องถิ่นมีอิสระในการคิดและทำในเรื่องที่เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น หรือท้องถิ่นควรจะทำได้เอง แต่ระบบการบริหารราชการในปัจจุบัน ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้ทำงานแทนส่วนท้องถิ่น จึงไม่มีเวลาไปทำงานในระดับชาติหรือระดับประเทศ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นทำในสิ่งที่สอดคล้องกับความต้องการของตนเอง และลดบทบาทของส่วนกลางที่ทำแทนท้องถิ่นลง เพื่อที่จะสามารถดำเนินการที่เป็นส่วนรวมในระดับประเทศและระหว่างประเทศมากขึ้น ซึ่งในการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการนั้น จะทำให้ท้องถิ่นได้รับการจัดสรรงบประมาณและบุคลากรเพิ่มขึ้น มีอิสระในการตัดสินใจ บริหารจัดการเรื่องงาน เงิน และคนด้วยตนเองมากขึ้น

การกระจายอำนาจด้านการคลัง

เป็นการมอบหมายหน้าที่และอำนาจให้กับท้องถิ่นในการเก็บภาษี การหารายได้ การบริหารการจัดเก็บ รวมทั้งการบริหารการใช้จ่ายของท้องถิ่นเอง ซึ่งในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังท้องถิ่นที่ดีจะต้องพิจารณาจากรายได้ของท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย

- 1) รายได้ (ภาษี) ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง
- 2) ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้ท้องถิ่น
- 3) เงินอุดหนุน

ทั้งนี้ ที่มาของรายได้ (ภาษี) จะเป็นสิ่งที่สะท้อนว่าท้องถิ่นมีสภาพเศรษฐกิจเป็นอย่างไร เพราะว่ารายได้จะสอดคล้องกับสภาพพื้นที่นั้นๆ ซึ่งจะสามารถนำมาเป็นข้อพิจารณาได้ว่าท้องถิ่นใดต้องการการดูแลจากรัฐบาลมากน้อยเพียงใด หรือรัฐบาลจะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้อย่างไร โดยหลักการพื้นฐานที่สำคัญ คือ ท้องถิ่นใดมีรายได้ส่วนแบ่งภาษีเพิ่มขึ้นแล้ว เงินอุดหนุนที่เคยได้รับต้องถูกปรับลดลง ในขณะเดียวกัน หากท้องถิ่นใดมีรายได้ลดลงจากการปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งรายได้ภาษีใหม่ รัฐบาลจะจัดสรรเงินอุดหนุนกลับคืนไปให้

การถ่ายโอนบุคลากร

การถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปส่วนท้องถิ่นจะสำเร็จได้ต้องมีการปรับบทบาทหน้าที่และให้สวัสดิการที่แตกต่างไปจากเดิม โดยไม่จำเป็นต้องเหมือนระบบราชการแต่ให้สอดคล้องเหมาะสมกับการกิจหน้าที่หรือให้สิ่งจูงใจที่เพียงพอ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จะต้องทำโดยเข้าใจว่าท้องถิ่นมีความแตกต่างกันได้และควรส่งเสริมให้เกิดความหลากหลาย เพราะสภาพท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน แต่มีจุดมุ่งหมายที่เหมือนกัน คือ การให้บริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ นอกจากนี้สิ่งที่ทุกฝ่ายต้องเร่งดำเนินการ คือ การเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกด้าน โดยเฉพาะด้านการเงินการคลัง รวมทั้งเพิ่มบทบาทของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นทุกประเภทให้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง ซึ่งประชาชนจะต้องรู้ว่าใครทำอะไรจะติดตามตรวจสอบได้อย่างไร ที่ไหน

ผลการดำเนินงาน

1. การปฏิรูประบบราชการ

ระบบราชการเป็นกลไกที่สำคัญในการบริหารและแปรเปลี่ยนนโยบายให้เป็นการปฏิบัติได้อย่างบังเกิดผล ระบบบริหารราชการที่ดีจะเป็นรากฐานอันสำคัญยิ่งของการพัฒนาประเทศ ดังนั้น องค์ประกอบของระบบราชการไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างการบริหารงาน ระบบงาน กฎระเบียบและคนจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ผลการปฏิรูประบบราชการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในขณะนี้ มีเพียงกำหนดไว้ในแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงินและการพัสดุ โดยพัฒนาระบบกระจายอำนาจการจัดการงบประมาณสำหรับหน่วยงานนำร่อง โดยจะครอบคลุมถึงการเสริมสร้างความสามารถในการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานนำร่อง ระบบรายงานผลงานที่เปรียบเทียบกับแผนงานและการที่สำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลางจะให้ความยืดหยุ่นในการจัดการงบประมาณแก่หน่วยงาน ทั้งนี้การให้อำนาจการจัดการการเงินแก่หน่วยงานจะขึ้นอยู่กับลักษณะของมาตรฐานการควบคุมทางการเงินและระบบการรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้นๆ ที่ได้กำหนดไว้ดังกล่าวจะถูกระบุไว้ในข้อตกลงการใช้ทรัพยากรระหว่างหน่วยงานและสำนักงบประมาณ

2. การกระจายอำนาจงบประมาณและการบริหารงบประมาณสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยพัฒนากระบวนการกระจายอำนาจการงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะออกแบบวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนในรูปแบบใหม่รวมทั้งการกำหนดมาตรการที่จะเสริมสร้างขีดความสามารถในการบริหารทางการเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับก้าวต่อไปของการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งเป็นก้าวจังหวะที่มีความสำคัญในอันที่จะปรับระบบราชการให้เหมาะสมกับการปฏิรูประบบการบริหารงานของท้องถิ่นด้วย ให้เป็นกลไกในการนำนโยบายของรัฐบาลด้านต่างๆ ไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวดเร็ว เป็นยอมรับของประชาชน ควรดำเนินการดังนี้

1) ทบทวนบทบาทหน้าที่ระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ

1.1) ฝ่ายการเมืองควรเน้นบทบาทหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและเป้าหมายของการพัฒนาประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้านต่างๆ และเน้นการกำกับดูแลผลของการพัฒนาให้เป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด

1.2) ฝ่ายข้าราชการประจำควรเน้นบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบาย เป้าหมายและแนวทางการพัฒนา ที่ฝ่ายการเมืองกำหนด

2) ปรับบทบาทและจัดโครงสร้างของภาคราชการอย่างจริงจัง

2.1) ปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการปฏิบัติงานของภาคราชการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรให้คล่องตัวและยืดหยุ่น มีระบบและขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ไม่ซับซ้อนเอื้ออำนวยให้มีการใช้กระบวนการตัดสินใจที่รวดเร็วสามารถช่วยแก้ไขปัญหา และความต้องการของสังคมประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2) ปรับปรุงและพัฒนากระบวนการถ่ายโอนอำนาจไปสู่องค์กรที่เหมาะสม โดยการจำแนกภารกิจของรัฐเพื่อมอบหรือถ่ายโอนงานไปยังหน่วยงานที่ควรมีบทบาทในภารกิจนั้นอย่างแท้จริง เช่น การมอบงานให้ภาคเอกชนดำเนินการ การถ่ายโอนงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการแปรรูปกิจกรรมของรัฐบางประเภทไปดำเนินการและบริหารงานในรูปแบบองค์กรมหาชน เป็นต้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการแก่ประชาชนและเพื่อให้ผู้ใช้บริการที่มีมาตรฐานและมีคุณภาพรวมทั้งในระยะยาวทำให้ภาคราชการสามารถประหยัดงบประมาณได้

3) ปรับปรุงสมรรถนะประสิทธิภาพการบริหารงานในระบบราชการ

3.1) เร่งรัด ผลักดันให้ทุกหน่วยงานจัดทำแผนกลยุทธ์ที่ประกอบด้วยเป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ ปัจจัยสู่ความสำเร็จ ตัวชี้วัดผลสำเร็จ มาตรฐานผลงาน แผนการทำงาน งบประมาณและทรัพยากรที่ต้องการใช้โดยเปิดเผยต่อสาธารณะและถือเป็นเงื่อนไขการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อรัฐบาลและรัฐสภาเป็นการประเมินผลเป็นรายปีก่อนได้รับงบประมาณสำหรับปีต่อไป ทั้งนี้โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำแผนกลยุทธ์ของส่วนราชการและการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของงาน

3.2) ปรับโครงสร้างบทบาทและภารกิจของกลุ่มกระทรวงด้านเศรษฐกิจ ให้เป็นองค์กรที่มีขีดความสามารถ เพื่อเพิ่มโอกาสให้กับประเทศในการแข่งขันระดับเวทีโลกรวมทั้งสามารถสร้างกลไกเพื่อเพิ่มพลังต่อการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องในเชิงเศรษฐกิจกับองค์กรหรือกลุ่มการค้าระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.3) ปรับโครงสร้างบทบาทและภารกิจ หน่วยงานกลางให้สอดคล้องกับทิศทางการปฏิรูประบบราชการ ทั้งนี้เพื่อผนึกกำลังและร่วมมือกันผลักดันการปฏิรูประบบราชการและเพื่อให้การกำหนดแนวทางมาตรการเป็นระบบเบ็ดเสร็จและนำไปสู่ความสำเร็จในเรื่องต่างๆ ได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

3.4) ทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบของทุกส่วนราชการอย่างสม่ำเสมอโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและให้บริการประชาชน เพื่อให้ง่ายต่อการเข้าใจและการปฏิบัติ ทั้งนี้โดยให้ผู้ได้รับผลโดยตรงจากกฎหมาย กฎ หรือระเบียบนั้น ได้เข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปรับปรุงด้วย

3.5) พัฒนาระบบการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

4) ปรับปรุงระบบงบประมาณของประเทศไปสู่รูปแบบใหม่

4.1) เร่งรัดการจัดทำระบบการจัดสรรงบประมาณให้เป็นระบบที่มุ่งเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ พร้อมกับปรับระบบบริหารการเงินและการบัญชีให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณ

4.2) เร่งรัดการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณให้แล้วเสร็จโดยเร็วเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดทำระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ของงานรวมทั้งแนวทางการกระจายอำนาจ

4.3) พัฒนาหน่วยงานด้านงบประมาณโดยแยกงานนโยบายออกจากงานปฏิบัติงานนโยบายงบประมาณให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรร่วมระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณและกรมบัญชีกลางและจำแนกงานปฏิบัติการงบประมาณไปยังหน่วยปฏิบัติด้านต่างๆ เช่น ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข และด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น

4.4) จัดให้มีระบบงบประมาณเพื่อท้องถิ่น โดยจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นโดยตรงรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นใช้ระบบซื้อบริการงานด้านต่างๆ จากรัฐบาลกลาง

5) ปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคล

5.1) เร่งรัดให้มีการใช้ระบบนักบริหารระดับสูงให้เต็มรูปแบบ สอดคล้องกับการทบทวนบทบาท หน้าที่ระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติโดยการกำหนดคุณสมบัติและวิธีการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงให้ชัดเจน เน้นความรู้ความสามารถเป็นหลัก

5.2) พัฒนาหน่วยงานกลางบริหารงานบุคคลโดยทบทวนบทบาทภารกิจให้รับผิดชอบงานเฉพาะด้านนโยบายการบริหารงานบุคคล เช่น งานจัดระบบนักบริหารระดับสูงงานด้านเงินเดือนและค่าตอบแทน และงานพัฒนาบุคคล สำหรับงานปฏิบัติ เช่น งานบรรจุ และแต่งตั้ง งานกำหนดตำแหน่ง งานด้านวินัย ฯลฯ ให้แต่ละส่วนราชการดำเนินการเอง

5.3) พัฒนาศักยภาพข้าราชการเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการบริหารงานและนำไปสู่การเป็นนักบริหารมืออาชีพพร้อมทั้งพัฒนาทัศนคติข้าราชการให้มีจิตสำนึกและรับผิดชอบในการให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาค เป็นธรรม และมีความโปร่งใส ในการปฏิบัติงาน

5.4) ปรับปรุงระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนให้สอดคล้องกับตลาดกับตลาดแรงงานและเหมาะสมกับระบบการกำหนดตำแหน่งมีความเป็นธรรมระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทรวมทั้งส่งเสริมการจ้างงานในภาครัฐให้มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้นโดยให้ผลประโยชน์ตอบแทนที่เหมาะสมตามกลุ่มสาขาอาชีพ

5.5) ปรับกระบวนการคัดเลือกและค่านิยมข้าราชการ ให้เป็นข้าราชการยุคใหม่ ทันโลก ทันสมัย มีทัศนคติในการให้บริการประชาชนเป็นบุคคลที่มีความเป็นธรรม

2. การปรับปรุงระบบการจัดสรรรายได้

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีมติเห็นชอบการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ และกำหนดสัดส่วนรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

2.1 การปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้

หลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการปรับปรุงจากเดิมที่พิจารณา รายภาษี และไม่คำนึงถึงแหล่งกำเนิดภาษี มาพิจารณาในภาพรวมของภาษี และสะท้อนแหล่งกำเนิดภาษีที่แท้จริง มีหลักเกณฑ์การจัดสรร ดังนี้

1) ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตาม พ.ร.บ. จัดสรรรายได้ประเภทภาษีการค้าให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2505 ให้แบ่งตามหน่วยงานที่จัดเก็บ โดย

- กรณีกรมสรรพากรจัดเก็บ จัดสรรให้กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามผลการจัดเก็บเป็นรายจังหวัด

- กรณีกรมศุลกากรจัดเก็บ จัดสรรให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ตามเกณฑ์ประชากร

นอกจากนั้น ยังจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยจะนำมาปรับให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ลดลงไม่พอเพียงกับการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น

2) ภาษีธุรกิจเฉพาะ ให้แบ่งตามผลการจัดเก็บเป็นรายจังหวัด โดยภายในจังหวัดจัดสรรให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามเกณฑ์ประชากร สำหรับกรุงเทพมหานครให้ได้รับการจัดสรรตามผลการจัดเก็บในกรุงเทพมหานคร

3) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ให้จัดสรรตามถิ่นที่อยู่ผู้เป็นเจ้าของรถ โดยภายในจังหวัดจัดสรรให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามเกณฑ์ประชากร สำหรับกรุงเทพมหานครให้ได้รับการ

จัดสรรตามผลการจัดเก็บในเขตกรุงเทพมหานคร สำหรับในปีงบประมาณ 2545 กำหนดให้โอนภาษีที่เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นของเทศบาล

4) ภาษีสุราและสรรพสามิต จัดสรรให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร ตามเกณฑ์ประชากร

5) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ จัดสรรให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ตามค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้ในท้องถิ่นนั้น

6) ภาษีการพนัน ให้แบ่งตามพื้นที่จัดเก็บ โดยเป็นภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้

7) อากรโรงเกลือ ให้จัดสรรระหว่างท้องถิ่นในเขตจังหวัดที่มีการทำรังนก โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บแบ่งให้

8) ค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียม

- กรณีในแต่ละจังหวัด ให้แบ่งระหว่างรัฐกับท้องถิ่น ในสัดส่วน 40 : 60 และให้จัดสรรระหว่างท้องถิ่น ดังนี้

20 % จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล เจ้าของพื้นที่ แบ่งตามจำนวนองค์กร

20 % จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด

10 % จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ในจังหวัดที่มีพื้นที่ประจําบัตร ตามจำนวนประชากร

10 % จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ในจังหวัดอื่น ตามจำนวนประชากร

- กรณีกรุงเทพมหานคร ให้แบ่งระหว่างรัฐกับท้องถิ่น ในสัดส่วน 60 : 40

2.2 การกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการคำนวณประมาณการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับปีงบประมาณ 2544 ได้พิจารณาปรับปรุง ดังนี้

1) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล เท่ากับร้อยละ 22 โดยคำนวณจากฐานรายได้สุทธิของรัฐบาล (ประมาณการรายได้ของรัฐบาลหักด้วยรายได้ภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ท้องถิ่น)

2) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของตนเอง เพิ่มขึ้นร้อยละ 10

3) การจัดสรรภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้จัดสรรโดยใช้หลักการแหล่งกำเนิดรายได้ของภาษีประเภทนั้น ๆ เป็นสำคัญ

4) การจัดสรรเงินงบประมาณปี 2545 รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุน จำนวน 50,924.20 ล้านบาท เงินถ่ายโอน 27,001.80 ล้านบาท รวมทั้งสิ้น 77,926 ล้านบาท

ดังนั้น ประมาณการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2545 สามารถจำแนกแหล่งรายได้ ดังนี้

- รายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเอง	จำนวน 21,075.98 ล้านบาท
- รายได้จากภาษีท้องถิ่นที่รัฐบาลเก็บให้	จำนวน 58,452.19 ล้านบาท
- เงินอุดหนุน	จำนวน 50,924.20 ล้านบาท
- เงินถ่ายโอน	จำนวน 27,001.80 ล้านบาท
- รายได้จากภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้	จำนวน 19,349.00 ล้านบาท

รวมรายได้ท้องถิ่นทั้งสิ้น 176,803.17 ล้านบาท เปรียบเทียบกับรายได้ของรัฐบาล 803,651 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 22

3. การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีมติเห็นชอบ ในหลักการปรับปรุงการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะใช้เงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่างการคลังหรือแก้ไขความเหลื่อมล้ำของรายได้ เพื่อจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดสรรภาษีลดลงจากการปรับโครงสร้างและการจัดสรรภาษีที่สะท้อนแหล่งกำเนิด

โดยปีงบประมาณ 2545 เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ จำนวน 50,924.20 ล้านบาท จะเป็นเงินอุดหนุนที่ใช้สำหรับชดเชยรายได้และแก้ไขความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของท้องถิ่น จำนวน 28,071.63 ล้านบาท โดยจัดสรรเป็นลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป ตามหลักการ ดังนี้

3.1 เพื่อลดช่องว่างระหว่างรายได้และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Fill Gap)

3.2 เพื่อใช้เป็นรางวัลในการมีความพยายาม และมีผลงานด้านการจัดเก็บภาษี (Tax Effort)

3.3 เพื่อใช้เป็นรางวัลในการทำธรรมาภิบาล (Good Governance)

สำหรับการจัดสรรเงินอุดหนุนส่วนที่เหลือ จำนวน 22,852.97 ล้านบาท ยังคงเป็นการจัดสรรตามปกติ ที่เป็นการจัดสรรตามแนวนโยบายของรัฐ

4. การถ่ายโอนงาน เงิน และบุคลากร

4.1 การถ่ายโอนงาน/เงิน

ในปีงบประมาณ 2544 ได้มีการถ่ายโอนงาน/กิจกรรมบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ รวม 22 หน่วยงาน เป็นเงิน 32,339.60 ล้านบาท จำแนกเป็นส่วนต่างๆ ดังนี้

1) การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก	3,242.90 ล้านบาท
2) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ	14,427.00 ล้านบาท
3) พัฒนาการศึกษา	8,780.40 ล้านบาท
4) พัฒนาสังคม	5,889.30 ล้านบาท

เนื่องจากเป็นระยะเริ่มแรกที่มีการถ่ายโอนงานจากส่วนราชการไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้อาจมีปัญหายุ่งยากในการดำเนินงาน เป็นเหตุให้การเบิกจ่ายเงินเป็นไปอย่างล่าช้าโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของงบดุล ซึ่งสาเหตุเกิดมาจาก

- 1) ส่วนราชการแจ้งการจัดสรรและส่งแบบรูปรายการให้ท้องถิ่นล่าช้า
- 2) การจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบพัสดุของท้องถิ่น ไม่คล่องตัว เช่น การจำกัดวงเงินอนุมัติจัดซื้อจัดจ้างของผู้บริหารท้องถิ่น
- 3) การปรับลดราคาส่งก่อสร้างลงร้อยละ 10 ตามมติคณะรัฐมนตรี
- 4) โครงการถ่ายโอนเป็นโครงการที่ส่วนราชการเป็นผู้ของงบประมาณมิได้มีการประสานงานกับท้องถิ่นทำให้เกิดการซ้ำซ้อน หรือการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการหรือพื้นที่หรือประเภทกิจกรรม
- 5) ระบบสารบรรณและขั้นตอนการติดตามของราชการค่อนข้างล่าช้าทำให้การประสานงานในทุกกระบวนการต้องใช้เวลาามาก โดยเฉพาะการให้ส่วนราชการส่งผู้แทนเข้าร่วมในขั้นตอนต่างๆ ของการจัดซื้อจัดจ้าง

อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการเร่งรัดการดำเนินการและเบิกจ่ายงบประมาณถ่ายโอนงาน/กิจกรรม บริการสาธารณะ คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2544 ซึ่งมีมติเห็นชอบดังนี้

1) สำหรับการจัดซื้อและจัดจ้าง ตามโครงการถ่ายโอนงานหรือกิจกรรมบริการสาธารณะให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ให้กระทรวงมหาดไทยรับไปยกเว้นหรือผ่อนผันการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง โดยให้อำนาจการสั่งซื้อสั่งจ้าง การอนุมัติ และการสั่งการต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ตั้งแต่เริ่มต้นดำเนินการจนสิ้นสุดการดำเนินการ เพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุที่จะใช้งานขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่เป็นของบุคคลหรือคณะบุคคล (สภาองค์การบริหารส่วนตำบล) ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นอำนาจของประธานกรรมการบริหาร เฉพาะโครงการถ่ายโอนงาน/กิจกรรมบริการสาธารณะให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 โดยไม่จำกัดวงเงินแล้วให้ รายงานผลการจัดซื้อจัดจ้างให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบทุกเดือน

2) ให้กำหนดเงื่อนไขเวลาการแจ้งตอบรับจากส่วนราชการ เพื่อส่งผู้แทนเข้าร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และ/หรือการควบคุมงาน ตามนัยหนังสือสำนักงบประมาณ ด่วนที่สุด ที่ นร 0409/2 ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2543 โดยกำหนดเงื่อนไขเวลาให้ส่วนราชการแจ้งภายใน 20 วัน หากไม่แจ้งภายในเวลาที่กำหนดให้ถือว่าส่วนราชการไม่ส่งผู้แทนเข้าร่วม และให้ท้องถิ่นนั้นขอความร่วมมือจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นและดำเนินการต่อไป

3) ให้กระทรวงมหาดไทยแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัด เร่งรัดการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2544 โครงการถ่ายโอนฯ โดยเร็วโดยให้ถือเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลและติดตามผลอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบผลการใช้จ่ายทุกเดือน

อนึ่ง สำหรับปีงบประมาณ 2545 ได้ตั้งงบประมาณเพื่อเป็นโครงการถ่ายโอนงาน/กิจกรรมบริการสาธารณะให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 27,001.76 ล้านบาท โดยงาน/กิจกรรมที่ถ่ายโอนจะเป็นงานเกี่ยวกับการพัฒนาด้านการเกษตร การศึกษา การบริการสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำแนกเป็น

1. ด้านการเกษตร	จำนวน	1,737.48 ล้านบาท
2. ด้านการศึกษา	จำนวน	9,798.67 ล้านบาท
3. ด้านบริการสังคม	จำนวน	12,648.10 ล้านบาท
4. ด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม	จำนวน	2,817.51 ล้านบาท

4.2 การถ่ายโอนบุคลากร

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เห็นชอบในหลักการด้านการถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่น แนวทางและวิธีการถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนราชการในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

หลักการด้านการถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่น

- (1) ยึดหลักการ "งาน เงิน และคน ต้องถ่ายโอนไปพร้อมกัน"
- (2) ยึดหลักความสอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น
- (3) คำนึงถึงภาระหน้าที่และความพร้อมของท้องถิ่น
- (4) กระบวนการถ่ายโอนบุคลากรต้องมีความคล่องตัวและรวดเร็ว
- (5) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต้องยึดหลักการตามระบบคุณธรรมและได้มาตรฐานกับระบบ

บริหารงานบุคคลภาครัฐ

แนวทางและวิธีการถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนราชการในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคไปสู่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น

(1) การถ่ายโอนบุคลากรจะต้องมีการวิเคราะห์หาสัดส่วนอัตรากำลังที่จะต้องลงไปให้สอดคล้องกับปริมาณและคุณภาพของงาน มีการกำหนดช่วงเวลาที่จะลงไปปฏิบัติงาน และกำหนดวิธีการเตรียมความพร้อมต่าง ๆ รูปแบบการถ่ายโอนลงไปมีหลายรูปแบบ ขึ้นกับลักษณะภารกิจที่จะถ่ายโอนไปท้องถิ่น

(2) ให้ศูนย์เพิ่มทักษะและพัฒนาเพื่อออกนอกกระบวน สำนักงาน ก.พ. เป็นกลไกมีหน้าที่สนับสนุนการถ่ายโอน เช่น เป็นศูนย์ข้อมูลด้านพื้นที่ อัตรากำลัง และข้าราชการพลเรือนที่จะถ่ายโอน จัดข้าราชการลงพื้นที่ เคลื่อนย้ายราชการไปยังหน่วยงานที่มีความต้องการอัตรากำลัง เป็นต้น

(3) วางระบบรองรับกรณีข้าราชการไม่สมัครใจไปปฏิบัติงานในท้องถิ่น หรือกรณีเมื่อมีการถ่ายโอนงานแล้วทำให้เกิดข้าราชการที่เป็นส่วนเกินจากความต้องการ เช่น ให้เงินชดเชยกรณีที่ต้องออกจากราชการเนื่องจากการยุบเลิกตำแหน่ง เป็นต้น

ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการถ่ายโอนบุคลากร โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงาน ก.พ. สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. การจัดทำแผนการกระจายอำนาจ

ประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายสุวิทย์ คุณกิตติ) ได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.) จัดส่งร่างแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วย การถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนกลาง และภูมิภาค ประมาณ 22 หน่วยงานและภารกิจ ประมาณ 227 ภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ผ่านความเห็นชอบของคณะ-อนุกรรมการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ ซึ่งมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นประธาน แล้วไปให้รัฐมนตรีที่กำกับดูแลหน่วยงานที่มีภารกิจถ่ายโอนพิจารณาตรวจสอบความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลและให้ความเห็นอีกครั้ง ซึ่งปรากฏว่ามีหน่วยงานที่เสนอความเห็นและข้อสังเกตรวมทั้งขอปรับปรุงแก้ไขร่างแผนเดิมรวม 7 กระทรวง

สกถ.ได้จัดทำร่างแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฯ โดยคำนึงถึง

1. นโยบายของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) คือ

1.1 กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้แล้วให้หน่วยงานของรัฐเลิกทำ

1.2 กำหนดระยะเวลาการถ่ายโอนให้เร็วขึ้น

1.3 กำหนดให้ส่วนราชการเร่งสร้างความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้ด้วยตนเอง

2. การเสนอขอแก้ไขปรับปรุงข้อมูลบางส่วนของส่วนราชการและได้ส่งร่างแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฯ ให้คณะอนุกรรมการจัดทำและกำกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ ซึ่งมีนายจาตุรนต์ ฉายแสง เป็นประธาน พิจารณาเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2544 และที่ประชุมได้ให้ความเห็นชอบร่างแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจโดยยกเว้นการถ่ายโอนภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงสาธารณสุข เนื่องจากยังมีความคิดเห็นในด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับการถ่ายโอนฯ แตกต่างกัน

สกก. ได้นำผลการประชุมร่วมกันเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2544 ระหว่างผู้บริหารระดับสูงของ กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงสาธารณสุขกับรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) โดยมี รองนายกรัฐมนตรี (นายสุวิทย์ คุณกิตติ) เป็นประธาน มาจัดทำเป็นร่างแผนปฏิบัติการการถ่ายโอนภารกิจของกระทรวง ศึกษาธิการและสาธารณสุข เสนอให้คณะอนุกรรมการจัดทำและกำกับแผนการกระจายอำนาจ พิจารณา เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2544 ซึ่งที่ประชุมได้ให้ความเห็นชอบแล้วและให้ สกก. จัดทำร่างแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจ ซึ่งครบทุกส่วนราชการตามกรอบของแผนการกระจายอำนาจ ส่งให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจ พิจารณาในการ ประชุมวันที่ 2 สิงหาคม 2544

ปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานของรัฐบาลชุดปัจจุบัน

1. ปัญหาอุปสรรคในการกระจายอำนาจด้านการคลัง

1.1 ข้อจำกัดในเงื่อนเวลาของการจัดสรรภาษี และการจัดสรรเงินอุดหนุน เนื่องจาก ตามปกติการ จัดสรรภาษีควรดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนที่เสนองบประมาณรายจ่ายประจำปี (เงินอุดหนุน) ประมาณ 16 เดือน เพื่อที่จะได้ ทราบว่าท้องถิ่นใดได้ภาษีอะไรจำนวนเท่าใด และจะใช้เงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่างที่ลดลงเท่าใด แต่ในการจัดทำงบประมาณปี 2545 มีข้อจำกัดด้านเวลา เนื่องจากได้ผ่านมายังขั้นตอนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายมาแล้ว

1.2 การกำหนดให้รายได้ของท้องถิ่นที่จัดหาเองเพิ่มขึ้น ในสัดส่วนร้อยละ 10 หรือมากกว่านั้น เป็น เรื่องค่อนข้างยาก เนื่องจาก ฐานภาษีของท้องถิ่นมีจำกัด และท้องถิ่นยังไม่อาจจริงเอาจึงกับการจัดเก็บรายได้ของตนเอง

1.3 การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีให้ท้องถิ่น ซึ่งสะท้อนแหล่งกำเนิดภาษีที่แท้จริง แม้จะเป็น หลักการที่ดีและถูกต้อง แต่สำหรับภาษีบางประเภทอาจไม่สามารถหาแหล่งกำเนิดภาษีที่แท้จริงได้หรือหากหาได้ก็ไม่สะดวก และยากต่อการจัดสรร

1.4 การจัดสรรเงินรายได้ของท้องถิ่นโดยสะท้อนแหล่งกำเนิดภาษี และใช้เงินภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้และ เงินอุดหนุน เพื่อลดช่องว่างการคลังหรือแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ จะต้องจัดทำข้อมูลรายได้ของท้องถิ่นแต่ละ แห่ง ประมาณ 8,000 แห่ง ต้องใช้เวลาในการเก็บรวบรวม ตรวจสอบความถูกต้อง ทำให้ไม่สะดวกในการจัดสรร

1.5 แม้ว่าคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีการปรับปรุงคณะ อนุกรรมการเพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ทางปฏิบัติคณะอนุกรรมการไม่สามารถพิจารณารายละเอียดได้ เนื่อง จากไม่มีการแต่งตั้งคณะทำงานให้มีหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานที่ชัดเจนทำให้การปฏิบัติงานอาจล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ เท่าที่ควร

1.6 การปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา ยังขาดการบูรณาการ และการเชื่อมโยงการกระจายอำนาจในด้านต่าง ๆ

7. แผนการดำเนินงานในอนาคต

7.1 การปรับปรุงระบบการติดตาม กำกับดูแล และประเมินผล

ระบบการติดตามและกำกับดูแล

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดการจัดทำแผนการติดตามประเมินผลที่ชัดเจนรวมทั้งการ กำหนดผู้รับผิดชอบในการติดตามประเมินผล จึงทำให้ไม่ได้นำเอาผลการติดตามประเมินผลมาปรับปรุงการปฏิบัติงาน และการวางแผนแก้ไขปัญหาอุปสรรคได้ในอนาคต ดังนั้น หน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคจึงต้องมีบทบาท

ในการติดตามกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย ซึ่งควรปรับปรุงการดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการดังนี้

ส่วนกลาง ควรกำหนดให้มีหน่วยงานทำหน้าที่ติดตามและกำกับดูแล ดังนี้

1. คณะผู้ตรวจราชการ ซึ่งประกอบด้วยผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจ-ราชการกระทรวง ผู้ตรวจราชการกรม ทำหน้าที่ติดตามและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีทั้งหมด 6 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

2. คณะกรรมการด้านการติดตามและประเมินผล มีนายแพทย์กระแชะ ชนะวงศ์ เป็นประธาน ซึ่ง คณะอนุกรรมการฯ ดังกล่าวมีหน้าที่ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนที่คณะ-กรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายและดำเนินการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ด้วย ในการติดตามผลการดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรติดตามทั้ง 6 ด้าน เช่นเดียวกัน

3. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.) เนื่องจากอัตรา กำลังของ สกถ. มีจำกัด การติดตามผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงกำหนดแนวทางการติดตามและกำกับดูแล โดยจะจัดทำแบบรายงานผลดำเนินการให้หน่วยงานที่มีการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะ รายงานผลการดำเนินงานในภาพรวมและในขณะเดียวกัน สกถ. สามารถตรวจสอบความเคลื่อนไหวด้านการเงินการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จากศูนย์ข้อมูลการเงินการคลังท้องถิ่นทาง Internet (www.localgov.nesdb.go.th) และในปี 2544 สกถ. กำลังดำเนินการจัดทำ Webpage ศูนย์ข้อมูลการกระจายอำนาจของ สกถ. ซึ่งจะสามารถดำเนินการเชื่อมโยงกับ ศูนย์ข้อมูลของหน่วยงานต่างๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผ่านระบบ Internet โดย สกถ. จะมี www.ndc.go.th เป็นของตนเอง การติดตามและกำกับดูแลจะมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นในอนาคต

4. คณะทำงานด้านการติดตามและประเมินผลระดับจังหวัด เนื่องจากแผนปฏิบัติการกำหนดให้มีคณะทำงานฯ ระดับจังหวัดโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชนภาคประชาชน ร่วมเป็นคณะทำงานและมีปลัดจังหวัดเป็นคณะทำงานและเลขานุการ ซึ่งจะทำหน้าที่กำกับดูแลติดตามผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและดำเนินการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ด้วยระบบการประเมินผล

เนื่องจากการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 จะต้องมีการปรับปรุงทุกระยะ 5 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจและการเมือง จึงต้องจ้างสถาบันการศึกษาทำการประเมินผล เพื่อศึกษาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการวางแผน พัฒนาการบริหารจัดการ พัฒนาระบบข้อมูลและดำเนินการภารกิจบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น สามารถรองรับภารกิจที่ถ่ายโอนจากส่วนกลางได้อย่างมั่นคงยั่งยืน ซึ่งจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น ช่วยแก้ไขปัญหาความยากจนให้แก่ท้องถิ่น

การประเมินผลที่มีประสิทธิภาพส่วนราชการควรจ้างสถาบันการศึกษา แม้จะต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก แต่จะได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่า เพราะสามารถเก็บรวบรวมข้อมูลได้ครอบคลุมทั่วประเทศและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงสถิติ ซึ่งจะเป็นข้อมูลที่นำเชื่อถือและใช้เป็นเอกสารอ้างอิงในการกำหนดนโยบายและวางแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในอนาคตต่อไป

7.2. การปรับปรุงระบบการเสริมสร้างความสามารถให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการเสริมสร้างความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีได้เป็นประธานหน่วยนิเทศก์เคลื่อนที่ตามมาตรการเสริมการพัฒนาชนบทและชุมชน (มพช.) และทำหน้าที่นิเทศงานในพื้นที่รวม 18 เขต ทั่วประเทศ ได้พบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประการ ซึ่งรัฐบาลควรเร่งดำเนินการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถรองรับการปฏิบัติตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติซึ่งจะเริ่มดำเนินการในปี 2545 โดยสรุปดังนี้

1. ด้านการวางแผน

ควรจัดฝึกอบรมบุคลากรด้านแผนเป็นรายจังหวัดหรืออำเภอ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องและควรมีการกำหนดบทบาทการบริหารจัดการขององค์กรด้านการวางแผนโดยให้ร่วมกันประสานความร่วมมือ เพื่อความชัดเจนและเป็นเอกภาพ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทราบบทบาทหน้าที่และสิทธิของตนและเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการวางแผนมากขึ้น

2. ด้านงบประมาณ

หน่วยงานเจ้าของงบประมาณโครงการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดประชุมชี้แจงและให้คำปรึกษาแนะนำในระยะแรกของการดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีความเข้าใจในเรื่องการจัดสรรงบประมาณและสามารถกำหนดสัดส่วนงบประมาณให้เหมาะสมและเพียงพอต่อการดำเนินการตามแผน ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณโดยจัดทำในรูปแบบการจัดเวทีประชาคมหมู่บ้าน

3. ด้านการเงินและการบัญชี

ควรมีการฝึกอบรมให้ความรู้ความเข้าใจในระบบบัญชีแบบใหม่ รวมทั้งข้อระเบียบกฎเกณฑ์วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินและการบัญชีและการถ่ายทอดประสบการณ์ในการทำงานให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะเคลื่อนที่สัญจร โดยใช้จังหวัดเป็นศูนย์กลางในการจัดฝึกอบรมและเชิญวิทยากรร่วมจากส่วนกลางและจังหวัด เช่น คลังจังหวัด สมัยนคราจังหวัด มาเป็นผู้ให้ความรู้และคำปรึกษาแนะนำ โดยเน้นรูปแบบการอบรมแบบปฏิบัติการ เพื่อเป็นการประหยัดในเรื่องค่าใช้จ่ายและเวลาเพื่อให้ความสะดวกแก่ผู้เข้ารับการฝึกอบรม

4. ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง

ควรจัดส่งคณะทำงานจากผู้เชี่ยวชาญในระดับพื้นที่ เพื่อให้คำปรึกษาแนะนำ วิธีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยเชิญคลังจังหวัด สมัยนคราจังหวัด มาเป็นวิทยากรให้ความรู้ความเข้าใจรวมทั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างเครือข่ายในการเรียนรู้ร่วมกันและควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

5. ด้านช่าง

ควรมีการอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานช่าง และควรอบรมความรู้ทางด้านเทคนิคขั้นสูงให้กับบุคลากรด้านช่าง โดยให้หน่วยงานระดับจังหวัดที่มีความรู้และเชี่ยวชาญงานช่าง เช่น กรมโยธาธิการ กรมทางหลวง กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท มาเป็นวิทยากรและที่ปรึกษา รวมทั้งควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ร่วมกัน

ควรจัดหาเครื่องมือทางด้านช่างให้เพียงพอกับการดำเนินงาน รวมทั้งเครื่องมือสื่อสารที่ทันสมัย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดหาเอกสารและข้อมูลความรู้ทางวิชาการด้านช่างที่เป็นปัจจุบันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่เสมอ

6. ด้านการติดตามและประเมินผล

ควรจัดฝึกอบรมบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ทราบถึงความสำคัญในการติดตามประเมินผล และวิธีการประเมินผล รวมทั้งมอบหมายให้มีบุคลากรรับผิดชอบการติดตามประเมินผล ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามระเบียบและเวลาที่กำหนดและสามารถนำผลการประเมินมาปรับปรุงและแก้ไขปัญหาในอนาคตได้

7.3. การปรับปรุงระบบการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจต้องการส่งเสริมให้ประชาชนภาคประชา-สังคมและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมดำเนินและติดตามตรวจสอบ แต่จากการติดตามผลของหน่วยนิเทศก์เคลื่อนที่ (ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี) พบว่าประชาชนยังไม่เข้าใจบทบาทของตนเองกับการกระจายอำนาจรัฐบาลจึงควรเร่งดำเนินการส่งเสริมดังนี้

1. ควรให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบและร่วมตรวจสอบการจัดเก็บภาษี การหารายได้ การกำหนดเป้าหมายการคลัง การจัดสรรงบประมาณการบริหารงบประมาณและการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวางและใกล้ชิดมากที่สุด

2. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและกลุ่มต่างๆ (Civil Society Organization) โดยองค์กรประชาชน CSO จะเข้าไปมีบทบาทเสริมช่องว่างจากการที่รัฐถูกจำกัดให้เล็กลงและส่งเสริมกิจกรรมให้เกิดการบริหารจัดการปกครองที่ดี ด้วยการพัฒนาความสามารถการวางแผนจัดการดำเนินกิจกรรมต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพและมีความรับผิดชอบต่อสังคมและประชาชน

3. การให้ประชาชนเข้ามาเป็นเจ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามาร่วมแก้ปัญหาให้แก่ส่วนร่วม มีความรู้สึกเป็นเจ้าของการปกครองส่วนท้องถิ่นและมีความใกล้ชิดกับการปกครองส่วนท้องถิ่นถ้าราษฎรหรือประชาชนในท้องถิ่นริเริ่มทำอะไรที่ดีๆ แก่บ้านเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องกระตือรือร้นสนใจที่จะเข้าไปช่วยเหลือส่งเสริม

4. รัฐบาลควรส่งเสริมให้ประชาชนได้ตระหนักถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นและรับผิดชอบต่อผลของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง

5. รัฐบาลควรเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้ประชาชนโดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบถึงหลักการในการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นและการบริหารจัดการในท้องถิ่น ตลอดจนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ตระหนักถึงเหตุผลในการเป็นตัวแทนของรัฐบาลที่จะทำการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.4 บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจ

1. นามติหรือนโยบายของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติให้เกิดผล

2. เป็นองค์กรหลักในการประสานงาน และติดตามประเมินผลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้มีการดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. เป็นศูนย์กลางและศูนย์ประสานงานการประชาสัมพันธ์ในการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทั้งในส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรต่างๆ และประชาชน

4. เป็นผู้ปฏิบัติและสนับสนุนให้ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรต่างๆ มีส่วนร่วมในการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน เพื่อให้มีศักยภาพเพียงพอในการบริหารงานของท้องถิ่น

5. เป็นศูนย์รวมข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทั้งในด้านการเงิน การคลัง การบริหาร การปกครอง และการถ่ายโอนภารกิจ และนำข้อมูลต่างๆ ไปศึกษาวิเคราะห์ เพื่อใช้ในการปรับปรุงแผนการกระจายอำนาจต่อไป

6. บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ข้อข้างต้น จะสามารถทำให้เป็นจริงได้ ควรจะมีการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับภารกิจที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และต้องใช้มาตรการเชิงรุกในการทำงานด้วย

ชุดความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (7 ตอน)

งานประชาสัมพันธ์ ส่วนประสานงาน ติดตามและประเมินผล
สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
สนง.ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา เราได้ยินคำว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” กันอย่างหนาหู ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของความ เป็นอิสระ การปกครองดูแลตนเอง การรณรงค์ให้พี่น้องประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรม ทั้งในด้านการบริหาร การตรวจสอบการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการถ่ายโอนภารกิจต่างๆ จากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ ดังนั้น ใน เรื่องราวต่อไปนี้ จะเป็นการเสนอความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในเรื่องของ ความหมาย ลักษณะสำคัญ ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เหตุผลที่ต้องมีการกระจายอำนาจ กระจายอย่างไร ใคร ได้อะไรจากการกระจายอำนาจ และประชาชนจะมีส่วนร่วมได้อย่างไรและได้อะไรจากการมีส่วนร่วม รวม 7 หัวข้อ ดังนี้

1. ความหมาย ลักษณะสำคัญ และประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจาก ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงินและการ คลัง และกำหนดนโยบายของตนเอง รวมทั้งมีหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อประโยชน์ของรัฐ และของประชาชนท้องถิ่นโดยตรง

ลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 5 ประการ

1. เป็นองค์กรในชุมชนที่มีขอบเขตพื้นที่การปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน
2. มีสถานะภาพเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย
3. มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมและสามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการวินิจฉัยและการกำหนดนโยบายภายใต้การ ควบคุมของรัฐ
4. มีการจัดองค์กรเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา
5. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยการเลือกตั้งคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการ ดำเนินกิจกรรมและการติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะนี้ (ข้อมูล ณ วันที่ 1 มีนาคม 2544) มีอยู่ 4 ประเภท คือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มี 75 แห่ง
2. เทศบาล มี 1,129 แห่ง แบ่งเป็น เทศบาลนคร 20 แห่ง เทศบาลเมือง 79 แห่ง และเทศบาลตำบล 1,030 แห่ง
3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มี 6,745 แห่ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มี 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2. ทำไมจึงต้องมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ทุกท่านคงทราบโดยทั่วกันแล้วว่า หลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ “การปกครองที่เป็นของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน” การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบอบประชาธิปไตย เป็นการสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยสังคมมีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ มีความต้องการ ความคาดหวัง และเรียกร้องบริการจากรัฐเพิ่มขึ้น ในขณะที่รัฐมีขีดความสามารถและทรัพยากรที่จำกัดในการตอบสนองปัญหาและความต้องการที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์ จึงต้องมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อ

1. ลดบทบาทของรัฐในส่วนกลาง ให้เหลือแต่งานที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น โดยรัฐจะดำเนินการกิจที่เป็นงานส่วนรวมของทั้งประเทศและเกี่ยวข้องกับระดับประเทศมากขึ้น

2. เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ “ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และร่วมรับผิดชอบ” และบริหารงานชุมชนท้องถิ่นให้เป็นไปตามทิศทางแนวความคิด สามารถตอบสนองการเรียกร้องและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว และตรงตามความเป็นจริงที่ชุมชนต้องการ

ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในมาตรา 78 จึงได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” และนี่คือเหตุผลประการสำคัญที่ต้องมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

3. การกระจายอำนาจ...กระจายอะไร

รัฐมีการกระจายอำนาจไปให้แก่ท้องถิ่น ดังนี้

ประการแรก คือ ภารกิจหน้าที่ เป็นการกระจายภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์โดยตรงกับท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นไปรับผิดชอบดำเนินการเอง

ประการที่ 2 คือ อำนาจการตัดสินใจ เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจดำเนินการตามภารกิจหน้าที่ที่ส่วนกลางกระจายไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ

ประการที่ 3 คือ อำนาจบริหารจัดการ เป็นการกระจายงบประมาณ บุคลากร เทคโนโลยีที่เหมาะสม ให้กับท้องถิ่น โดยมุ่งหวังให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะ และกำหนดความต้องการของท้องถิ่นโดยตรง

และประการสุดท้าย คือ ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ เป็นการกระจายความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้กับผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้ประชาชนร่วมกันตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปด้วยความโปร่งใส

จะเห็นได้ว่า รัฐได้กระจายอำนาจต่างๆ ที่สำคัญไปให้ท้องถิ่น รวม 4 อย่าง คือ ภารกิจหน้าที่ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจบริหารจัดการในเรื่องงบประมาณ บุคลากร เทคโนโลยี และสุดท้าย คือ ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ นั่นเอง

4. ท้องถิ่นได้อะไรจากการกระจายอำนาจ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐได้มีการกระจายทั้งภารกิจหน้าที่ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจการจัดการในเรื่องงบประมาณ บุคลากร เทคโนโลยี ตลอดจน ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ไปให้ท้องถิ่นแล้ว คำถามที่สำคัญต่อมาก็คือ แล้วใครบ้างที่จะได้รับประโยชน์จากการกระจายอำนาจครั้งนี้ คำตอบก็คือ ตัวท้องถิ่นนั่นเอง กล่าวคือ ท้องถิ่นจะได้

1. ความเป็นอิสระในการตัดสินใจ การกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง

2. มีความเข้มแข็งและสามารถพึ่งตนเองได้ โดยกำหนดให้ท้องถิ่นมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2544 คิดเป็นร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาล จนถึงร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาล ในปี พ.ศ. 2549 นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงระบบภาษี การขยายฐานภาษี ฯลฯ ซึ่งจะสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยิ่งขึ้นในอนาคต

3. ความสัมพันธ์ในอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความชัดเจน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะและมีบุคลากรที่เพิ่มขึ้นด้วย และ

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความมั่นคงยิ่งขึ้น ประชาชนจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองโดยการเสนอความคิดเห็น สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง ลงคะแนนเสียงและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. ประชาชนจะได้อะไร จากการกระจายอำนาจ

ตามที่ได้กล่าวมาตั้งแต่ตอนแรกๆ แล้วว่า หลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ “การปกครองที่เป็นของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน” ดังนั้น ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบอบประชาธิปไตย คือ การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งมีความหมายโดยนัยก็คือกระจายอำนาจเพื่อประชาชนนั่นเอง ดังนั้น จากคำถามที่ทิ้งท้ายจากตอนที่แล้วว่าประชาชนจะได้รับอะไรจากการกระจายอำนาจ จึงสามารถให้คำตอบได้ว่า สิ่งที่ประชาชนจะได้รับจากการกระจายอำนาจ คือ

1. ได้รับการบริการสาธารณะที่ดีขึ้น มีคุณภาพมาตรฐาน และสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

2. มีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแลและการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ และ

3. มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การเสนอความต้องการ การไปเลือกตั้ง การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การถอดถอนผู้บริหาร/สมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นต้น

6. ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างไร

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประสบผลสำเร็จได้ก็ต้องอาศัยความร่วมมือทั้งจากภาครัฐ อันประกอบด้วย ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน โดยในส่วนของภาครัฐ ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องก็เร่งดำเนินการตามหน้าที่รับผิดชอบที่จะให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากที่สุด สำหรับในภาคประชาชน อันเป็นส่วนสำคัญที่สุดต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ก็คือการเข้าไปมีส่วนร่วมในเรื่องของการกระจายอำนาจซึ่งมีหลายแนวทาง อาทิ

1. การสมัครเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น

2. การสนับสนุนคนดีมีความสามารถให้เข้าไปดำเนินงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. การไปเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

4. การตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น

-ตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

-การเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่น

-ขอรับทราบข้อมูลข่าวสารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากเห็นว่าการทำงานไม่โปร่งใส

- ตรวจสอบแผนพัฒนาของท้องถิ่นว่าตรงกับปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนหรือไม่ มีการใช้จ่ายเงินไปทำอะไรบ้าง
- ตรวจสอบการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของท้องถิ่นว่ามีการใช้จ่ายเงินไปทำอะไรบ้าง
- ตรวจสอบติดตามการก่อสร้างโครงการและการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่น ซึ่งประชาชนเป็นเจ้าของ ว่าถูกต้อง โปร่งใส และเกิดประโยชน์หรือไม่
- คัดค้านข้อบังคับ มติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำให้ประชาชนเดือดร้อน

5. การเสียภาษีอากรเพื่อที่จะนำมาใช้ในการบริหารงานภายในท้องถิ่น

6. การให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้บริหารท้องถิ่นในลักษณะเป็นส่วนบุคคล หรือเป็นประชาคมของชุมชน

7. ประชาชนจำนวนครึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดของท้องถิ่นมีสิทธิร้องขอให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

8. การใช้มติ 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นได้

จากแนวทางข้างต้น จะเห็นได้ว่าประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้หลายแนวทาง ซึ่งจะต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนให้ความสนใจติดตามความคืบหน้าในเรื่องดังกล่าวอย่างใกล้ชิด

7. ประชาชนได้อะไรจากการเข้ามามีส่วนร่วม

ประชาชนจะได้รับประโยชน์จากการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจตามแนวทางต่างๆ ที่ได้เสนอมาก่อนหน้านั้นแล้ว คือ

1. ทำให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโปร่งใส ไม่มีการทุจริต และเกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง
2. ประชาชนได้รับการพัฒนาความเป็นอยู่และการบริการที่ดี
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีสำนึกความรับผิดชอบต่อประชาชนมุ่งที่จะพัฒนาและเร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ประชาชนในท้องถิ่น

สรุป

ก่อนที่จะจบการเสนอความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คงจะต้องกล่าวกับทุกท่านว่า การกระจายอำนาจเป็นกระบวนการที่ไม่อาจเกิดขึ้นในเวลาอันรวดเร็ว แต่ต้องดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน อย่างมุ่งมั่น โดยมีเงื่อนไขที่ความร่วมมือกันของทุกส่วน ทั้งรัฐบาล ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น **สิ่งที่สำคัญยิ่งคือการมีส่วนร่วมจากประชาชนทุกคนในรูปแบบต่างๆ ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนเกิดความรู้สึกว่าตนเองเป็นเจ้าของท้องถิ่นและมีความรักและต้องรับผิดชอบต่อท้องถิ่น ของตนเองร่วมกันทุกคน เพื่อนำไปสู่การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง และสามารถพึ่งตนเองได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

และหากท่านมีความประสงค์ที่จะแสดงความคิดเห็น เสนอแนะสิ่งที่จะเป็นประโยชน์ต่อการกระจายอำนาจ สามารถติดต่อได้ที่ E-mail Add local@Thaigov.go.th หรือ ตู้ ปณ. 5 ปณ.ศึกษาธิการ กทม. 10304 หรือหากจะขอข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ก็สามารถติดต่อได้ที่ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัด-สำนักนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล กทม. 10300 โทร. 0 2280 7383-4 โทรสาร 0 2280 7385 หรือ WWW.PMO.Thaigov.go.th.

"อุปสรรค และข้อเสนอเพื่อการกระจายอำนาจให้เป็นจริง"

โดย นาย วีระวัฒน์ ภักตรนิกร

(นายกเทศมนตรีเมืองยโสธร อุปนายกสภานิติบัญญัติเทศบาล คณะกรรมการกระจายอำนาจ)

สรุปจากการบรรยาย ในการสัมมนานายกเทศมนตรีภาคอีสาน

วันที่ 15 มี.ค. 44 ณ โรงแรม นภาลัย อ.เมือง จ.อุดรธานี

อุปสรรคการกระจายอำนาจ

- กก.กระจายอำนาจจากท้องถิ่นยังไม่มีบทบาทแท้จริง มีสภาพเป็น "เสือกระดาษ" เนื่องจากขาดข้อมูล ต้องรอเรียกประชุม
- องค์การส่วนกลางไม่ยอมถ่ายโอนอำนาจ มีการใช้อำนาจ "ไม่พร้อม ไม่โปร่งใส" เป็นเหตุผลในการชะลอการถ่ายโอนอำนาจให้ท้องถิ่น
- กฎหมายยังไม่ได้แก้ไข เป็นอุปสรรค รวมทั้ง "กฎหมายหลอน" คือ ระเบียบคำสั่งต่าง ๆ ที่ออกมาจากส่วนกลาง ขัดรัฐธรรมนูญ ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ปฏิบัติไม่ได้ ก่อให้เกิดการอุปถัมภ์พึ่งพา "มือใครยาวสาวได้สาวเอา"รูปแบบการถ่ายโอน
- ด้านสาธารณสุขพอรับได้ มีรูปองค์กรประสานงานพื้นที่ เรียกว่า "คณะกรรมการ การสุขภาพพื้นที่ (กสพ.)" ด้านการศึกษามีปัญหา ท้องถิ่นขาดการมีส่วนร่วม ครูดูแลน้ององค์กรท้องถิ่น

ความไม่เท่าเทียมกัน ระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลาง

- นักการเมืองท้องถิ่นถูกตีความว่าเป็น "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ถูกห้ามเกี่ยวข้องการเมือง เป็นการไม่ส่งเสริมการเมืองทางก้าวหน้า
- ต่อไปผู้บริหารท้องถิ่นต้องรายงานบัญชีทรัพย์สิน แต่ข้าราชการยังไม่ต้องทำ
- นายกเทศมนตรีมีเงินเดือนน้อยมาก บางท่านยังได้น้อยกว่าปลัดเทศบาล เป็นอุปสรรคในการทำหน้าที่ ขณะที่ราชการอื่น ๆ ได้เพิ่มเงินเดือนกันมาก

แนวทางเสนอ

- จัดตั้ง "กระทรวงท้องถิ่น" ให้อำนาจและทำงานให้ท้องถิ่นจริง ๆ มีโครงสร้างที่ส่งเสริมการทำงานท้องถิ่น
- ให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงทั้งระบบ (ไม่ใช่เลือกแค่เทศบาลนคร เมืองเท่านั้น) กำลังดำเนินการให้เป็นรูปธรรม
- เงินการถ่ายโอนยังไม่โอนถึงท้องถิ่น แต่ท้องถิ่นได้รับการมองว่า คอรัปชั่น แล้วทั้งที่เทศบาลมีระเบียบงานพัสดุชัดเจน

สรุป

การแก้ปัญหาในท้องถิ่นที่ดี คือ ต้องให้ท้องถิ่นมาร่วมกันจริง ๆ กระบวนการต่อรองให้ท้องถิ่นได้รับอำนาจมากกว่านี้กำลังทำอยู่ สมาชิกสมาคมสันนิบาตต้องแสดงความเห็นให้ชัดเจน ผลักดันให้ท้องถิ่นรับเงินรายได้จริง ต้องมีความร่วมมือกันในการผลักดันให้มีกฎหมายที่ให้ความสำคัญเทศบาลมากขึ้น.

สรุปปัญหาการกระจายอำนาจ

ผู้แทน อบต. นำเสนอ ต่อผู้แทนรัฐบาลในการจัดรับฟังความคิดเห็นภาคกลาง 17 ส.ค. 44 จ.อยุธยา

คำย่อ = อบท. - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กก.กจ. - คณะกก.กระจายอำนาจ พรบ.แผนฯ - พรบ.แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

เรื่อง	ความคืบหน้า - ปัญหา	ข้อเสนอ
1.งานรับถ่ายโอนแล้วปี 44	-เป็นการ "โอนงาน" ไม่ "โอนเงิน" แต่คิดเป็นสัดส่วนเปอร์เซ็นต์ของท้องถิ่น -อบท.ไม่มีส่วนคิด หน่วยงานถ่ายโอน กำหนด สเปค วิธีการเปิดเสร็จ ช้า ไม่สอดคล้องท้องถิ่น บางหน่วยงานนำผู้รับเหมาด้วย -งานประเภทเดียวกัน พอให้ อบท.ทำหักลดงบประมาณลง จนทำได้นაკ -คำสั่ง ครม.หักลด 10 % เหตุผลไม่พอเพียง ทำให้งานหยุดชะงัก มีปัญหาเพราะจ้างเหมาไปแล้ว -อบท.ขาดกำลังคนที่จะทำตามภารกิจใหม่ กก.ยังทำงานไม่ได้ -งานที่ถ่ายโอนแล้วยังมีข้อขัดข้อง - นม/อาหารเสริม ประปาหมู่บ้าน การดูแลรักษาดถนน	-งานอบท.ทำได้ ให้ อบท.ทำเองตลอดกระบวนการ -ปรับปรุง พรบ.งบประมาณ ยกเลิกระเบียบวิธีการทางการ -งบประมาณที่ส่วนกลางกำหนดให้ อบท.ร่างขึ้นใหม่เป็นหลักการให้อำนาจองค์กรท้องถิ่น -เร่งรัดการจัดกำลังคนให้ อบท. -องค์กรท้องถิ่นต่างรูปแบบ ช่วยเหลือกัน ให้มีคณ อุปกรณ์ การฝึกอบรม -อบท.จัดจ้างเอกชน หรือ หน่วยงานรัฐอื่น ดำเนินการ
2.คณะ กก.กระจายอำนาจ	-คณะ กก.กระจายอำนาจขาดความต่อเนื่อง ถูกเลเวลช่วงเปลี่ยนรัฐบาล -ตัวแทน อบต.ไม่ครบสัดส่วน ขาดหายไป..... คน -ถูกละเลยความสำคัญ รัฐบาลนำร่างงบประมาณเข้า ครม.โดยไม่ผ่าน กก.กระจายอำนาจ เป็นการผิดกฎหมาย -ขาดการประชาสัมพันธ์ ทำให้เข้าใจผิด เกิดความขัดแย้ง ทั้งใน อบท. และองค์กรถ่ายโอน ประชาชนมีส่วนร่วม -สนง.กระจายอำนาจ ทำงาน "แบบราชการ" ให้อยู่คนเดียว กก.ไม่เพียงพอ	-เรียกร้องรัฐบาล ยื่นอำนาจ กก.กระจายอำนาจตาม พรบ.แผนและขั้นตอนกระจายอำนาจ -ให้มีการเลือกตั้งตัวแทน อบต.ใน กก.กระจายอำนาจให้ครบสัดส่วน -กำหนดระเบียบวิธีการทำงานคณะ กก.กระจายอำนาจ ให้มีเอกสาร มีบุคลากรและอุปกรณ์สนับสนุนเพียงพอ -อบท.จัดตั้งคณะทำงานประจำสำนักสนับสนุน อบท.ใน กก.กระจายอำนาจ
3.แผน	-ครบสองปีร่างแผนกระจายอำนาจยังไม่เสร็จ -ค้างงานสาธารณสุข การศึกษา -กก.ยังไม่เรียบร้อย เป็นอุปสรรคในการโอนบุคลากรท้องถิ่น -บางหน่วยงานหลีกเลี่ยงการถ่ายโอน เช่น ตำรวจ -งานที่มีความจำเป็นและท้องถิ่นทำได้ควรถ่ายโอน เช่น การประปา ไฟฟ้า -งานยังไม่ชัดเจนและซ้ำซ้อน ระหว่าง อบจ. กับ อบต/เทศบาล -ขาดแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้ อบท.ขาดการสนับสนุนจากประชาชน	-ยืนยันต้องถ่ายโอนงานตรงให้ท้องถิ่นกสพ. กก.ศึกษาเขต ควบคุมโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น (อบท) เป็นองค์กรชั่วคราว ต้องถ่ายโอนงานให้ อบท.ใน.....ปี -อบท.ใช้อำนาจตาม ธรณ.บรรจุจ้าง บุคลากรของตนเอง -อบท.ประสานองค์กรเฉพาะราย รับการถ่ายโอน -ปรับหน้าที่ อบจ.ให้ทำงานในส่วนของ ผวจ. งานในท้องถิ่นที่ อบต.และ เทศบาล -ให้แผนการมีส่วนร่วมประชาชน จัดทำกฎหมายรองรับ

เรื่อง	ความคืบหน้า – ปัญหา	ข้อเสนอ
4.การเงิน	-การประมาณการ "รายได้ที่คาดว่าจะได้รับ" รวมอยู่ในสัดส่วนถ่ายโอน ขัดกับ พรบ.กระจายอำนาจ -สัดส่วนการจัดสรรระหว่าง อปท.ต่างรูปแบบยังไม่เหมาะสม อปท.มีส่วนร่วมให้ความเห็นในการกำหนดน้อย -การดำเนินการตาม กม.พรบ.การงบประมาณ ขัดต่อ พรบ.กระจายอำนาจ -สำนักงบประมาณใช้อำนาจเกินหน้าที่ตัดสินใจเลือกภารกิจให้ท้องถิ่น -การโอนเงินให้ อปท.ล่าช้าหลายเดือน เนื่องจากการจัดสรรส่วนกลาง และคลังจังหวัด เป็นผลเสียต่อการทำงาน	-ยืนยันไม่รับรายได้ท้องถิ่นรวมอยู่ในสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณ -กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ที่เป็นธรรม โดยคำนึงถึงการพึ่งตนเองได้ในอนาคตของท้องถิ่น -ให้ท้องถิ่นเร่งรัดการจัดเก็บรายได้ และขยายฐานภาษี ส่วนกลางสนับสนุนบุคลากร และเทคนิค -แก้ไข พรบ.งบประมาณให้สอดคล้องกับ พรบ.แผนกระจายอำนาจ -ยืนยันอำนาจ กก.กจ. ต้องอนุมัติงบประมาณก่อนเข้า ครม. -ให้ อปท.มีสถานะที่จะรับโอนเงินได้โดยตรง
5.บุคลากร	-กค.กลาง ออกมาตรฐานกลาง แต่ ก.จังหวัดไม่สามารถออกหลักเกณฑ์รองรับ -กค.กลาง ให้ประชาชนร่วมพิจารณาความชอบพนักงานท้องถิ่น -การมี กก.ของ อปท. แต่ละประเภท เป็นอุปสรรคต่อการบริหารบุคลากรท้องถิ่น และ เกิดความเหลื่อมล้ำ -ส่วนกลางถ่ายโอนบุคลากรท้องถิ่นในลักษณะเป็นกระจายการค่าใช้จ่ายให้ อปท. -ส่วนกลางโอนบุคลากรให้ท้องถิ่นโดยไม่ถามความเห็น อปท. ขรก.ที่ถูกถ่ายโอนอาจมีตำแหน่งสูงแต่ด้อยคุณภาพ	-กค.กลาง ออกแนวทางปฏิบัติ ให้ ก.จังหวัดกำหนดหลักเกณฑ์ของตนเอง มาตรฐานกลาง -ให้ประชาชนร่วมให้ความชอบราชการส่วนกลางด้วย -ยุบให้มี กก.ท้องถิ่นเป็นชุดเดียว -อปท.เป็นผู้กำหนดคุณสมบัติบุคลากรที่จะมาอยู่ด้วย -อปท.ใช้อำนาจตาม รธน.จัดจ้างบุคลากรเองโดยอิสระ พัฒนาบุคลากรในท้องถิ่น
6.กฎหมายและระเบียบฯ	-มีกฎหมายนับร้อยฉบับ รวมทั้ง ระเบียบ หนังสือสั่งการ ที่ขัดขวางการ กระจายอำนาจ และหรือ ขัดกฎหมาย -หน่วยงานส่วนกลางใช้กฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อตนเอง เห็นแย้งการกระจายอำนาจ -อนุ. กก.ปรับปรุงกฎหมาย ทำงานล่าช้า สองปีประชุม 3 ครั้ง -หนังสือราชการ คำสั่ง จากส่วนกลาง ล่าช้า ติดค้างอยู่ที่จังหวัด	-ใช้อำนาจ พรบ.แผนฯ ยกเลิก กม.ต่าง ๆ ที่ขัดโดยอัตโนมัติ -ใช้บังคับ และ ลงโทษหน่วยงานที่ไม่สนองการกระจายอำนาจ -กำหนดสิ้นสุดของการเดินทางหนึ่งสัปดาห์ -แจ้งเอกชนจัดการหนึ่งสัปดาห์ การใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์
7.นโยบายรัฐบาล	-รัฐบาลยังให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นน้อย -โครงการนโยบายของรัฐบาลมีผลกระทบต่อการกระจายอำนาจ ทั้งเรื่องการเงิน และการจัดระบบราชการ	-รัฐบาลแสดงจุดยืนเรื่องกระจายอำนาจ และกำกับกับการกระจายอำนาจอย่างใกล้ชิด -อปท.ติดตามเรื่องผู้ว่า CEO จะมีผลกระทบ อปท.หรือไม่ -อปท.กำหนดวาระประชุมร่วมติดตามความคืบหน้าการกระจายอำนาจ

สรุปข้อเสนอเพื่อเร่งรัดการกระจายอำนาจ

- 1) ทุกฝ่ายร่วมมือกันผลักดันการกระจายอำนาจอย่างจริงจัง
- 2) สร้างความร่วมมือกับ อปท. ฝึกอบรมเร่งด่วน สร้างความเข้มแข็ง- สอดคล้องกับท้องถิ่น

- 3) ถ่ายโอน งาน-เงิน-คน ลงตรงสู่ท้องถิ่น
- 4) ปรับบทบาทราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เลิกการควบคุม มีบทบาท กำกับดูแล ท้องถิ่น
- 5) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ให้เป็นไปตาม พรบ.แผนกระจายอำนาจ
- 6) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 7) พัฒนาระบบติดตามประเมินผล ส่งเสริม "ธรรมาภิบาลท้องถิ่น"

ข้อเสนออื่น ๆ จาก อบต.

1. ให้จัดตั้ง "กระทรวงท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน"

หลักการและเหตุผล - ให้มีกระทรวงใหม่ สนับสนุนบทบาทของท้องถิ่น และการพัฒนาชุมชนยั่งยืน รวมงานกรมที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมท้องถิ่น อยู่
กระทรวงเดียวกัน จัดองค์กรใหม่ รวมรวมภูมิปัญญา เพื่อส่งเสริมบทบาทของท้องถิ่น มีการบริหารบุคคลคล่องตัว

2. การพัฒนาองค์กร อบต.

เสนอ พัฒนาโครงสร้างให้มีกลไกและบุคลากรสอดคล้องกับภารกิจใหม่ เช่น งานสาธารณสุข การพัฒนาชุมชน การกำหนดวุฒิการศึกษาสมาชิก อบต.ต้อง
คำนึงถึงสภาพที่เป็นจริงส่วนใหญ่ของประเทศ

3. การพัฒนาบุคลากร

เสนอให้สถาบันราชภัฏและมหาวิทยาลัยภูมิภาค ร่วม อบต. จัดทำหลักสูตรอบรมการอาชีพ และ การบริหารท้องถิ่น ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อ อบรม.จะใช้
บริการและร่วมบริหารการอบรม

4. ค่าตอบแทนการบริหาร และ สภา อบต.

การเพิ่มค่าตอบแทนให้คณะบริหารและสภา อบต.อีก 1 เท่าตัว เป็นเกณฑ์ที่ไม่เหมาะสม เกิดความเหลื่อมล้ำและขัดแย้ง เสนอหาหลักเกณฑ์ใหม่ ที่สอดคล้อง
กับ ศักยภาพขององค์กร และ เพื่อเป็นการจูงใจให้แข่งขันพัฒนาบริหาร อบต.

สรุปโดยคณะทำงานสมาคม อบต. และ เครือข่ายเรียนรู้ชุมชน (3 ส.ค. 44)
สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย
อาคารสวรคโลก ชั้น 3 มหาวิทยาลัยรามคำแหง บางกะปิ กรุงเทพฯ 10240
โทรศัพท์ (02) 310-8250-3 โทรสาร (02) 310-8251

รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

รองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

การสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การให้ประชาชนปกครองตนเองมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ อย่างไรก็ตาม แม้การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองในพื้นที่เล็ก ๆ จำนวนประชากรไม่มากนักก็ตาม แต่ก็ยังนับว่าทั้งพื้นที่และจำนวนประชากรเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถใช้สิทธิปกครองตนเองโดยตรงได้มากนัก การปกครองส่วนท้องถิ่นนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจึงเป็นตัวอย่างการปกครองตนเองโดยอ้อม ผ่านสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือฝ่ายบริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

“ระบบการปกครองตนเองโดยอ้อม” ดังกล่าว แม้จะอธิบายได้ด้วยเหตุผลความจำเป็นที่ได้กล่าวมาข้างต้นก็ตาม แต่ระบบนี้ก็ทำให้ประชาชนห่างเหินกิจกรรมของท้องถิ่นของตน เมื่อเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือฝ่ายบริหารท้องถิ่นเสร็จแล้ว ประชาชนเหล่านั้นก็ถูกปล่อยไว้เบื้องหลัง โดยกิจกรรมของท้องถิ่นจะเป็นเรื่องของ “นักการเมืองท้องถิ่น” เท่านั้น สัปดาห์ให้หลังประชาชนจึงมีสิทธิเลือกตั้งใหม่อีกครั้งหนึ่ง สิ่งเหล่านี้นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นหลายประการ

ประการแรก เมื่อประชาชนรู้สึกว่าการเมืองในท้องถิ่นเป็นเรื่องของนักการเมืองท้องถิ่นเท่านั้น ประชาชนไม่รู้สึกว่าเทศบาล สุขาภิบาล อบต. หรือ อบจ. เป็นของตน การเข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนาหรือ เสียสละเพื่อท้องถิ่นของตนเองจึงไม่มี นับวันเราจึงเห็นภาพที่นักการเมืองท้องถิ่นห่างเหินจากประชาชนมากขึ้นเรื่อย ๆ นับวันความคิดสร้างสรรค์ในท้องถิ่นจะถึงทางตัน การดำเนินกิจกรรมเป็นไปอย่างเฉื่อยชา ขาดการพัฒนารูปแบบใหม่ ๆ

ประการที่สอง การห่างเหินจากท้องถิ่นของประชาชน ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นขาดการตรวจสอบจากประชาชน การดำเนินการที่ผิดพลาดบกพร่องจึงเกิดขึ้นได้ง่าย เพราะไม่มีความระมัดระวัง และอาจเลยเถิดไปถึงการฉ้อโกง คอร์รัปชันต่าง ๆ อีกด้วย แม้สภาท้องถิ่นจะคอยตรวจสอบฝ่ายบริหารท้องถิ่นอยู่บ้างก็ตาม แต่ก็เป็นการตรวจสอบที่ไม่มีประสิทธิภาพมากนัก ยิ่งในกรณีที่สภาท้องถิ่นเป็นพวกเดียวกับฝ่ายบริหาร โอกาสที่จะมีการตรวจสอบก็จะเท่ากับศูนย์ทันที

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างดี จึงไม่รีรอที่จะสร้างรูปแบบการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นให้มากขึ้น ซึ่งแยกเป็น 2 กรณีใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ การมีส่วนร่วมที่บัญญัติไว้ในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยของรัฐธรรมนูญ

1.รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

หมวด 9 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ในบรรดา 8 มาตรา ดังกล่าวจะพบว่าเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการการปกครอง ท้องถิ่นอยู่ 3 รูปแบบด้วยกัน

1.1 ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

ในอดีตการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมักเกิดจากรัฐเป็นผู้ดำเนินการ ผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ว่าราชการจังหวัด โดยบุคคลทั้งสองจะทำหน้าที่ “กำกับดูแล” องค์การปกครองท้องถิ่นแทน

ประชาชน อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มิได้จำกัดการถอดถอนไว้ให้เป็นอำนาจของ “รัฐ” เท่านั้น แต่ยังขยายไปสู่ “ประชาชน” อีกด้วย [1]

มีข้อสังเกตว่าการถอดถอนดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อมีผู้มาลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด และสามในสี่ดังกล่าวจะเห็นว่าควรถอดถอนออกจากตำแหน่ง

การให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วม ในการถอดถอนตัวแทนของตนเองจากตำแหน่งนี้ ตามความเห็นของ David Beetham และ Kevin Boyle ซึ่งเขียนหนังสือเรื่อง “Democracy: Question and answers” ได้เสนอว่า เป็นลักษณะปกติอย่างหนึ่งของตำแหน่งผู้แทน คือการที่ มวลชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจให้ผู้แทนของตนยุติการดำรงตำแหน่งนั้นอย่างกระตือรือร้นได้ และไม่จำเป็นต้องเป็นเพราะบุคคลนั้นมีความ บกพร่องใด ๆ แต่อาจเป็นเพราะหัวหน้าพรรคหรือโครงการนโยบายของพรรคนั้นไม่เป็นที่ยอมรับอีกต่อไปแล้ว อันที่จริงกรณีนี้ไม่แตกต่างกับนักกับการที่ถูกจ้างในภาคธุรกิจเอกชน ถูกทำให้ตกงานโดยทันควันเนื่องจากความเปลี่ยนแปลงของตลาด

1.2 ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

เรื่องนี้แต่เดิมประชาชนก็ได้มีสิทธิเช่นกัน อำนาจในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นของสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเห็นด้วย แต่เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่เห็นด้วย ข้อบัญญัตินั้นก็จะไม่ได้รับการพิจารณาแต่ประการใด รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติสิทธิดังกล่าวไว้โดยแจ้งชัด [2] โดยมีรายละเอียดวิธีการต่าง ๆ บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ได้กล่าวแล้วในหัวข้อ 1.1

แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติเงื่อนไขไว้ค่อนข้างสูง จนอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ แต่ก็นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญ และอาจนำไปสู่การปฏิรูปกระบวนการนิติบัญญัติในอนาคต

การที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติ ท้องถิ่น อาจเป็นเพราะเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นที่มีหลักประการหนึ่ง คือ การขยายโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะให้ประชาชนทุกคะแนนท้องถิ่นได้มีโอกาสเสนอความต้องการ และแนวทางการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตนเองได้ ซึ่งถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนต่อการเมืองการปกครองท้องถิ่น ขณะเดียวกันยังเป็นสิทธิในการแสดงออกทางการเมือง โดยภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่ได้เปิดโอกาสไว้ให้ประชาชนมีสิทธิทางการเมืองและการแสดงออกทางการเมืองที่กว้างขวางขึ้น และสิทธิประการหนึ่งคือ สิทธิในการเสนอข้อกฎหมายทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

1.3 ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

เดิมที่การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นถูกผูกขาดโดยรัฐ แม้แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็แทบไม่มีสิทธิมีเสียงในองค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีเพียงต้องพุดถึงประชาชนคนธรรมดา

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนอกจากจะเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีตัวแทนของตนในองค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันนี้ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความรู้ความเข้าใจในการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถเข้าร่วมกับองค์กร บริหารงานบุคคลส่วน ท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติ ระดับท้องถิ่น แต่ละประเภท ระดับจังหวัด หรือระดับท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยการเข้าร่วมเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ [3] ที่มีจำนวนหนึ่งในสามของกรรมการดังกล่าวตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่กำหนดให้จะเริ่มตั้งแต่

- บทบาทประชาชนต่อการเลือกตั้ง “ผู้แทน” ไปทำหน้าที่แทนตนในการออกกฎหมายกติกากฎ และ “ผู้แทน” ที่ประชาชนเลือกตั้งไปนั้น ก็จะจัดตั้ง “ผู้ปกครอง” ให้ผู้บริหารดูแลคน ทำตามกติกา กฎเกณฑ์ และดำเนินการพัฒนา

ท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ประชาชนจึงมีบทบาทหน้าที่ที่จะเลือกตั้ง “คนที่มีความสามารถ” ไปเป็น “ผู้แทน” ของตน เพราะหากประชาชนไม่รู้จักเลือก คือ เลือกแบบอำมีสสินจ้าง ทุกอย่างก็จะไม่ดีหมด ดังนั้นประชาชนจึงอยู่ในฐานะผู้กำหนดการเมืองผ่านการเลือกตั้ง เพราะคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นเช่นใด ผู้มีส่วนที่จะกำหนด/จัดตั้งและรับผิดชอบต่อการกำหนดนั้น คือ “ประชาชน”

- บทบาทของประชาชนในฐานะเป็นผู้บริหาร ผู้ทรงคุณวุฒิในองค์กรท้องถิ่นจึงเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรง รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้บุคคลทุกคนหากมีคุณสมบัติตามที่ระบุไว้ สามารถมีสิทธิที่จะเข้าร่วมเป็นผู้บริหาร ผู้ทรงคุณวุฒิในระดับท้องถิ่นได้ และจะมีบทบาทหน้าที่ในการพิจารณาโยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

2. รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชุมชนไทยไว้อย่างกว้างขวาง ซึ่งทำให้ประชาชนในท้องถิ่นทั้งหลายสามารถมีส่วนร่วมต่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้หลายประการ

2.1 ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตน

มาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติเรื่องนี้ไว้อย่างแจ้งชัด [4] ว่านับแต่ต่อไปเรื่องธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมนั้นไม่ได้เป็นเรื่องของนักการเมืองท้องถิ่นเท่านั้น แต่ประชาชนทั้งหลายสามารถมีส่วนร่วมได้เช่นเดียวกัน หากท้องถิ่นปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติอันนำมาซึ่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ประชาชนทั้งหลายมีสิทธิที่จะฟ้องร้องต่อศาลได้ (มาตรา 56 วรรค 3) ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรองรับไว้โดยชัดแจ้งว่าให้ประชาชนฟ้องราชการส่วนท้องถิ่นได้ [5]

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถือว่าเป็นจุดสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครองตนเองของท้องถิ่น เพราะเป็นการกระจายอำนาจในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ชุมชน ซึ่งเป็นการเสริมสร้างศักยภาพในการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง เป็นประชาธิปไตยที่ตอบสนองในการแก้ไขปัญหาของประชาชนเป็นประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ตามหลักการและแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชน (Community Rights) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ตอบโต้กับการพัฒนาตามแนวทางทุนนิยม ด้วยการให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกที่จะรับหรือไม่รับการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ของชุมชน ดังนั้นการยอมรับให้ชุมชนมีสิทธิในฐานะทรัพยากรท้องถิ่น นับเป็นกุญแจสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะส่งผลให้การใช้อำนาจตามระบอบประชาธิปไตยเป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยได้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ชุมชนสามารถดูแลได้นั้น มีดังนี้ [6]

1) การดูแลจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมใกล้ตัว ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีขนาดเพียงพอกับกำลังดูแลและมีความผูกพันกับชุมชนอยู่ ควรที่จะมอบให้ชุมชนเป็นผู้ดูแลรักษาภายใต้กรอบเกณฑ์และการกำกับดูแลอยู่ห่าง ๆ ของรัฐ เช่น กรณีป่าต้นน้ำใกล้บ้านทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ แหล่งประมงชายฝั่งที่หากินกันมานาน รวมไปถึงแหล่งน้ำท้องถิ่นด้วย

2) การดูแลจัดการทรัพยากรส่วนรวม เช่น ต้นน้ำลำธารของกลุ่มน้ำนั้น แม้จะยังต้องอาศัยอำเภอกองและกลไกของรัฐสมัยใหม่เข้าจัดการดูแลแบ่งปัน เป็นส่วนรวมก็ตาม แต่ก็ควรที่จะให้ชุมชนเข้ามามี “สิทธิ” มีส่วนร่วมในกระบวนการด้วย ทั้งในรูปของการมีสิทธิเข้าไต่สวนสาธารณะในโครงการผันน้ำเพื่อสร้างเขื่อน การกำหนดแบบสรรปริมาณน้ำในแต่ละรอบปี การอนุญาตให้ลัมปทานแร่และระเบิดหิน การกำหนดเขตอุตสาหกรรม เขตเกษตรกรรม เหล่านี้ล้วนแต่ยังปิดกั้นต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนอยู่ทั้งสิ้น หากเปิดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมผ่านองค์กรชุมชนของตน ทั้งโดยมาตรการ

ไต่สวน หรือผ่อนคลายเป็นการรับฟังความเห็นก่อนตัดสินใจ เลยไปจนถึงมีตัวแทนร่วมอยู่ในองค์กร กำกับดูแลก็จะเป็นผลต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยอย่างใหญ่หลวง เพราะประชาชนมีโอกาสที่จะติดตามตรวจสอบการพัฒนาที่ส่งผลต่อวิถีชีวิตของเขาเอง อีกทั้งเป็นการให้การศึกษาทางการเมืองให้ประชาชนตื่นตัวขึ้น และสามารถเข้าร่วมกับกระบวนการทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

3) องค์กรชุมชน นอกจากการให้บริการสาธารณะภายในชุมชนแล้วการปกครองท้องถิ่นก็ควรที่จะมีบทบาทมากขึ้น คือ การเป็นตัวแทนชุมชนในด้านทรัพยากรชุมชน ทั้งในเรื่องการดูแลทรัพยากรชุมชน และการเข้ามีส่วนร่วมแทนชุมชนในการดูแลส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ โดยที่อาจมีการกำหนดเป็นระเบียบปฏิบัติไว้ให้มีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทุกครั้ง ในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของชุมชน มิฉะนั้นองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นก็ไม่ว่าจากอำนาจใช้สิทธิของชุมชนได้ เมื่อกำหนดไว้เช่นนี้แล้วประชาชนทั้งที่เป็นรายบุคคล หรือกลุ่มที่ไม่เป็นทางการในชุมชนทั้งหลายย่อมจะมีโอกาสตรวจสอบ ติดตาม หรือท้วงติงปกป้องการใช้สิทธิโดยอำเภอใจของตัวแทนของตนได้ในที่สุด

2.2 ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม โดยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนท้องถิ่นได้

ในอดีตที่ผ่านมา ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความดูแลของท้องถิ่นทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล สุขาภิบาล อบต. อบจ. เมืองพัทยา หรือ กทม. ก็มักจะเหมือนกับข้อมูลข่าวสารที่หน่วยราชการ รัฐดูแลอยู่นั่นก็คือ ทั้งท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐมักจะถือว่าข้อมูลข่าวสารที่ตนดูแลนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน [7] และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 ได้กลับ หลักการดังกล่าวเสียใหม่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครอง ท้องถิ่น

หลักการสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ซึ่งรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ง่ายขึ้นดังจะเห็นได้จากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติที่ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือในระบอบประชาธิปไตยการให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูล ข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้อย่างถูกต้องกับความเป็นจริง อันมีการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการ อันมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ หรือก่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มั่นคงและยังผลให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกันจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

นับแต่นี้ต่อไปข้อมูลข่าวสาร ซึ่งกฎหมายให้นิยามว่า หมายความว่า สิ่งที่สามารถให้ความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริงข้อมูลหรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเอง หรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่ายฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้ จะต้องเปิดเผยต่อประชาชนใน 3 วิธีการด้วยกัน

1) เปิดเผยโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีทั้งหมด 5 เรื่องด้วยกันได้แก่

- (1) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน
- (2) รูปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน

- (3) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสาร หรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงาน
- (4) กฎมติดคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบแบบแผน นโยบาย หรือการตีความ
ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง
- (5) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

2) เปิดเผยโดยวิธีจัดสถานที่ให้ประชาชนเข้าค้นคว้า ได้มีทั้งหมด 8 เรื่องได้แก่

- (1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว
- (2) นโยบาย หรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7(4)
- (3) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ
- (4) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของเอกชน
- (5) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตามเวลา 7 วรรคสอง
- (6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ
- (7) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้
ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อบังคับข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการ
พิจารณาไว้ด้วย
- (8) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

3) เปิดเผยโดยวิธีการให้ประชาชนมาร้องขอและหากข้อมูลข่าวสารนั้นไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารที่ต้องปิดลับ ท้องถิ่น
จะต้องจัดหาให้ประชาชน

ส่วนข้อมูลข่าวสารที่อาจไม่ต้องเปิดเผยได้แก่ ข้อมูลข่าวสารที่

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความ
มั่นคงทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(2) การเปิดเผย จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่า
จะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสาร
หรือไม่ก็ตาม

(3) ความเห็นและคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดแต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงาน
ทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการนำความเห็น หรือคำ แนะนำภายในดังกล่าว

(4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคล โดยไม่
สมควร

(6) ข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่มีกฎหมายคุ้มครองไม่ให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์
ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

(7) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ข้อมูลข่าวสารที่อาจไม่ต้องเปิดเผยนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าไม่เหมาะสมควรเปิดเผย โดยเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ส่วนรวม ท้องถิ่นก็สามารถเปิดเผยได้

กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดโทษไว้โดยตรง แต่ต้องไม่ลืมว่าหากท้องถิ่นไม่นำข้อมูลข่าวสารไปตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ไม่จัดสถานที่ให้ประชาชนเข้าตรวจค้นได้ หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้เมื่อประชาชนร้องขอ ประชาชนก็มีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ นอกจากนี้ในบางกรณีท้องถิ่นอาจถูกฟ้องศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลแพ่ง ศาลอาญา หรือศาลปกครองที่จะมีขึ้นในอนาคตในการกระทำละเมิดปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ โดยมีชอบหรือดำเนินการในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง

ดังนั้น ทุกท้องถิ่นต้องหันมาคุ้มครองของตนว่าปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่?

2.3 ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการประชาสัมพันธ์ได้

เรื่องนี้บัญญัติไว้ในมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญ [8] อย่างไรก็ตามเนื่องจากยังไม่มีความหมายที่ตราขึ้นตามมาตรา 59 ปัจจุบันจึงยังต้องใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาสัมพันธ์ พ.ศ. 2539 ซึ่งตามระเบียบฉบับนี้เปิดช่องให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้เสีย สามารถร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้จัดประชาสัมพันธ์ขึ้นได้ในกรณีที่พบว่า การดำเนินการของท้องถิ่นอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิธีชีวิตหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคม

วิธีการประชาสัมพันธ์ เป็นวิธีการรับฟังการแสดงความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หน่วยงานของรัฐ และบุคคลอื่น ๆ เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในกรณีที่เห็นว่าการดำเนินงานตามโครงการของรัฐในเรื่องใด ๆ อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิธีชีวิต หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคม ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญอันจะนำไปสู่ความขัดแย้งของหลายฝ่าย

ดังนั้นจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาสัมพันธ์ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดกระบวนการพิจารณาไว้ 2 กรณี คือ

1) รัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับราชการของกรุงเทพมหานคร เห็นว่าการดำเนินการตามโครงการของรัฐเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งหน่วยงานของรัฐในสังกัดจัดให้มีขึ้น อาจมีผลกระทบต่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคม และอาจนำไปสู่การโต้เถียงหลายฝ่าย รัฐมนตรีอาจสั่งให้มีประชาสัมพันธ์ได้

2) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประสงค์จะให้มีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับโครงการที่อาจมีผลกระทบนั้น ๆ ก็ได้มีหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐ เพื่อสอบถามหรือขอคำชี้แจง หากภายใน 30 วัน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังไม่ได้รับคำตอบ หรือคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือได้รับแล้วแต่ยังไม่พอใจและประสงค์จะโต้แย้งหรือคัดค้านการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว บางส่วนหรือทั้งหมด ก็ให้ยื่นคำร้องต่อรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งหน่วยงานของรัฐดังกล่าวสังกัด แล้วแต่กรณีเพื่อให้มีการประชาสัมพันธ์ คำสั่งให้มีการประชาสัมพันธ์ย่อมไม่จัดสิทธิหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเดิมหรือคนใหม่ที่ยื่นคำร้อง พร้อมทั้งแสดงเหตุผลใหม่เพื่อขอให้มีการประชาสัมพันธ์

เมื่อรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณีจัดให้มีการประชาสัมพันธ์โครงการของรัฐเรื่องใด ก็ให้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ในเรื่องนั้น ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 3 คน ซึ่งต้อง ไม่มีส่วนได้เสียกับโครงการของรัฐในเรื่องนั้น หลังจากนั้นให้คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ กำหนดเวลาและสถานที่ในการทำประชาสัมพันธ์ ซึ่งจะต้องกระทำโดยเปิดเผย

ในการทำประชาพิจารณ์ ให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ดำเนินการศึกษารายละเอียดโครงการของรัฐที่จัดให้มีประชาพิจารณ์ ประกาศให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ประสงค์จะแสดงความคิดเห็น ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนผู้ชำนาญการมาลงทะเบียนไว้กับคณะกรรมการประชาพิจารณ์ภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 15 วันแล้วประชุมครั้งแรกให้บรรดาผู้ลงทะเบียนทราบ กำหนดประเด็นที่จะมีประชาพิจารณ์ ทำการปิดประกาศประเด็นดังกล่าว พร้อมทั้งวัน เวลา ที่จะประชุมครั้งต่อไปให้ประชาชนทราบ ณ สถานที่ที่จัดให้มีประชาพิจารณ์

ในระหว่างทำประชาพิจารณ์ ให้ผู้แทนของรัฐแถลงข้อเท็จจริงและความเห็นก่อน แล้วจึงให้ผู้ชำนาญการหรือที่ปรึกษาแถลง ต่อจากนั้นให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแถลง เมื่อเสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมการประชาพิจารณ์จะกำหนดให้ฝ่ายใดแถลงชี้แจง หรือซักถามก่อนหลังก็ได้ และจะเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นด้วยก็ได้ เมื่อทุกฝ่ายแสดงความคิดเห็นเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์เสนอต่อรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ให้มีประชาพิจารณ์ และส่งรายงานให้คณะกรรมการที่ปรึกษาด้วย ในกรณีเห็นควรจะเปิดเผยรายงานให้ประชาชนทราบก็ได้

เมื่อรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณีพิจารณารายงาน ของคณะกรรมการประชาพิจารณ์แล้ว ให้ประกาศผลการตัดสินใจพร้อมด้วยเหตุผลเกี่ยวกับโครงการของรัฐนั้น ๆ ให้ประชาชนทราบโดยเปิดเผย เว้นแต่ในกรณีที่ต้องเสนอเรื่องนั้นให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตามกฎหมาย

สำหรับผลที่ได้จากการประชาพิจารณ์ จะเป็นเพียงแนวทางประกอบการตัดสินใจในการดำเนินการตามผลที่ได้จากการประชาพิจารณ์หรือไม่ก็ตาม ให้หน่วยงานของรัฐรับข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากประชาพิจารณ์ไปพิจารณาด้วย

จะเห็นได้ว่า วิธีการประชาพิจารณ์ที่แม้จะเป็นเรื่องใหม่ แต่ก็จะมีประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

โดยสรุปแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น รูปแบบและวิธีการดังกล่าวข้างต้นจะไม่เกิดผลขึ้นเลยหากประชาชนในท้องถิ่นทั้งหลายไม่มีความตื่นตัวลุกขึ้นมาปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของตน

การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่การปกครองของใครเลย แต่คือการปกครองของคนในท้องถิ่นนั่นเอง

เชิงอรรถ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในเอกสารประกอบการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัยขอนแก่น, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์)

[1] มาตรา 286 บัญญัติว่า "ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด"

[2] มาตรา 287 บัญญัติว่า "ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อรัฐสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่น

พิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ คำร้องขอตามวรรคหนึ่ง ต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย หลักเกณฑ์ และวิธีเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

[3] มาตรา 288 บัญญัติว่า “การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง จึงเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ พนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้มีคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่ กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงาน และ ลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

[4] มาตรา 56 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายของชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ ดำรงอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพ ชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่ กฎหมายบัญญัติ การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดมล กระทบอย่างรุนแรง ต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสุขภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระ ซึ่งประกอบด้วยองค์กรเอกชน ด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการ ศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนว่ามีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ สิทธิของ บุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้า ที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

[5] มาตรา 62 “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่น ของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบ เนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง หน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

[6] แก้วสรร อติโพธิ์, การมีส่วนร่วมของประชาชน : กฎหมายสำคัญในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย, รฟสาร ปีที่ 2 ฉบับ ที่ 7 (เมษายน-มิถุนายน), น.4-24.

[7] มาตรา 58 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของ ประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

[8] มาตรา 59 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐ วิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใด ที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความ คิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

หลักความเป็นเอกภาพของรัฐและหลักกระจายอำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญชนาวัง

อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คำนำ

ในการปกครองยุคปัจจุบันนั้น รัฐเดี่ยว (L'Etat unitaire) ต่างๆ ก็มีรูปแบบการปกครองในการจัดสรรใช้อำนาจของตนเอง มีการจัดการการปกครองในแบบของตนเอง โดยทั่ว ๆ ไปแล้วก็มีรูปแบบหลัก ๆ ที่เป็นที่ยอมรับกันอยู่ คือ การปกครองแบบรวมอำนาจ (la centralisation) การปกครองแบบการกระจายการรวมศูนย์อำนาจ (la concentration) และการปกครองแบบกระจายอำนาจ (la décentralisation) และแต่ละแบบนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงการจัดระบบราชการบริหารที่แตกต่างกันไปแต่แต่ละอันก็มีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันด้วย ดังได้ทราบกันมาแล้วว่า การปกครองแบบรวมอำนาจนั้นแสดงให้เห็นถึงการจัดระบบราชการบริหารส่วนกลาง การปกครองแบบการกระจายการรวมศูนย์อำนาจแสดงให้เห็นถึงการจัดระบบราชการบริหารส่วนภูมิภาคและการปกครองแบบกระจายอำนาจนั้นแสดงให้เห็นถึงการจัดระบบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจและการกระจายการรวมศูนย์อำนาจนั้นหาเป็นการเพียงพอไม่สำหรับรัฐเดี่ยวในยุคปัจจุบัน ดังนั้นจึงเกิดมีแนวความคิดว่าควรนำรูปแบบการกระจายอำนาจเข้ามาใช้ด้วยโดยให้เป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการกระจายอำนาจดังกล่าวก็สอดคล้องกับแนวความคิดในการปกครองแบบประชาธิปไตยอีกด้วย ด้วยเหตุดังกล่าว ในบทความนี้จะขอลำถึงการจัดระบบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นว่ามีแนวความคิดใดเป็นฐานรองรับในการจัดระบบดังกล่าวโดยพิจารณาจากรัฐธรรมนูญของไทยเป็นหลักในการศึกษา

รัฐธรรมนูญไทยปี 2540 กับการปกครองส่วนท้องถิ่น

อันที่จริงแล้วการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีมานานแล้วตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 5 นับเนื่องมาถึงปัจจุบันก็เป็นเวลาร้อยกว่าปีเศษ และถ้านับการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยนั้นมีด้วยกันถึง 3 ครั้งโดยทั้งนี้ไม่นับการแก้ไขเล็กๆ น้อยๆ ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 9 มีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวถึง 9 มาตราด้วยกัน คือตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 และในหมวด 5 อีก 1 มาตรา คือมาตรา 78 การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวอย่างเป็นหมวดหมู่เช่นนี้ ได้สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเห็นถึงความสำคัญในการปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ได้แสดงให้เห็นถึงการที่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ต่างก็มีสิทธิมีเสียงในการปกครองท้องถิ่นของตนเองในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดอยู่ 2 หลัก คือ หลักความเป็นเอกภาพของรัฐ และหลักการกระจายอำนาจซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

หลักความเป็นเอกภาพของรัฐและหลักการกระจายอำนาจกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (2540)

ในการปกครองจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารจากการบริหารราชการส่วนกลางไปให้แก่ส่วนท้องถิ่น และในขณะเดียวกันการกระจายอำนาจบริหารดังกล่าวต้องไม่ทำลายความเป็นเอกภาพของรัฐเดี่ยวนั้นด้วย ซึ่งหมายความว่า การกระจายอำนาจดังกล่าวนี้ต้องไม่ทำให้รัฐนั้นสูญเสียความเป็นรัฐเดี่ยวไป และไม่ทำให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นแตกแยกออกเป็นรัฐเล็กรัฐน้อย ซึ่งจะทำให้ความเป็นเอกภาพของรัฐนั้นเสียไป ดังจะได้อธิบายดังต่อไปนี้

1.หลักความเป็นเอกภาพของรัฐ (le principe de l'unité de l'Etat) ถ้าพิจารณาตัวรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ใน มาตรา 1 บัญญัติว่า "ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้" และในมาตรา 282 บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น" เมื่อได้พิจารณามาตรา 282 จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้นต้องการให้มีการกระจายอำนาจทางบริหารหรือทางปกครองให้แก่ส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการที่ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่น นั้นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง อันเป็นการแสดงออกซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ ในขณะเดียวกันการให้ส่วนท้องถิ่นมีโอกาสดำเนินการท้องถิ่นของตนเองนั้นต้องยังอยู่ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 1 กล่าวคือ การกระจายอำนาจดังกล่าวต้องไม่กระทบต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ไม่กระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดน ไม่ทำให้ ความเป็นประเทศไทยนั้นแตกแยกออกเป็นหลายดินแดนจนทำให้เกิดรัฐใหม่ ๆ ขึ้นมา ดังนั้นการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องระวังเป็นพิเศษ เพราะมิเช่นนั้นแล้วจะเป็นการกระจายอำนาจโดยไปจนสูญเสีย ความเป็นเอกภาพของรัฐ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นการกระจายอำนาจทางบริหารหรือทางปกครองเท่านั้นไม่ ได้เป็นการกระจายอำนาจทางนิติบัญญัติและอำนาจทางตุลาการไปด้วย ด้วยเหตุดังกล่าวประเทศไทยจึงไม่มีศาลท้องถิ่น ไม่มีสภาท้องถิ่นดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีลักษณะของรัฐเป็นรัฐรวม มีแต่เพียงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าวต้องเป็นการกระจายอำนาจจากรัฐไปให้โดยมีรัฐธรรมนูญวางหลัก การหลัก ๆ ไว้แต่ในเรื่องรายละเอียดต่าง ๆ นั้น การกระจายอำนาจดังกล่าวต้องออกเป็นกฎหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติ ดังปรากฏในมาตรา 283 วรรคแรกบัญญัติว่า "ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์ การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ..." และในวรรค 2 ของมาตราเดียวกันก็บัญญัติว่า "การกำกับดูแล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของ ประชาชนของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชนใน ท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้" ถึงแม้ว่าท้องถิ่นใดได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวรรคแรกที่กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่ใช่ว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะเป็นอิสระจากรัฐได้ รัฐจะต้องเป็นผู้กำกับดูแล ส่วนท้องถิ่น โดยอาจให้ราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่กำกับดูแลองค์การส่วนท้องถิ่นแทนรัฐได้ มิเช่นนั้นแล้ว ถ้าให้องค์ กรส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระจากรัฐไม่มีการควบคุมกำกับดูแลแล้ว ก็เท่ากับทำลายหลักความเป็นเอกภาพของรัฐเสีย

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐเข้ามากำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ใช่หมายความว่าสามารถเข้ามากำกับ ดูแลตามอำเภอใจได้ เพราะมิเช่นนั้นแล้วจะเป็นการทำลายหลักแห่งความเป็นอิสระในการจัดการบริการท้องถิ่นไปเสีย มาตรา 283 ดังกล่าวจึงวางหลักต่อไปอีกสี่ประการว่า การกำกับดูแลดังกล่าว นั้น ประการแรก การกำกับดูแลนั้นต้องทำ เท่าที่จำเป็นและทำตามกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวที่ว่า "...ไม่มีการกำกับดูแลด้ว ปราศจากกฎหมายและไม่มีการกำกับดูแลที่เกินเลยไปจากกฎหมาย..." และประการที่สองการกำกับดูแลนั้นต้องทำไป เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือของประเทศเป็นส่วนรวมด้วย ประการที่สามการกำกับดูแลจะ กระทบถึงสาระสำคัญแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้ และประการสุดท้าย การ กำกับดูแลจะกระทำนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้

2.หลักการกระจายอำนาจ (la décentralisation) ในการกระจายอำนาจดังกล่าวนี้เป็นการที่รัฐมอบอำนาจ การปกครองจากองค์กรส่วนกลางไปยังองค์กรส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการจัดการ ปก ครองท้องถิ่นของตนเอง การกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองหรือทางบริหารเท่านั้น ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการตัดสินใจทางปกครองของท้องถิ่น ด้วยเหตุดังกล่าวจึงก่อให้เกิดผลตามมา 2 ประการ คือ

กรณีที่หนึ่ง เมื่อเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองจากส่วนกลางให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่นๆ สามารถกระทำการตัดสินใจทางปกครองได้ด้วยตนเอง ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคล

กรณีที่สอง การกระจายอำนาจดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัดอยู่บ้าง ในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ความเป็นอิสระขององค์กรส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ (la tutelle) ที่มีอยู่เหนือองค์กรส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการควบคุมกำกับจึงเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการควบคุมกำกับไม่เป็นจริงเป็นจัง การกระจายอำนาจก็จะไม่เกิดขึ้น อาจจะมีผลตามมาเป็นารรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากขึ้นกว่าเดิมเสียอีก ดังปรากฏตัวอย่างของไทยในอดีตเน้นหนักไปยั้งรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง มากกว่าการกระจายอำนาจไปให้ยังองค์กรส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการดำเนินงานต่างๆ ก็ยังคงไม่มีอิสระที่จะที่จะเป็น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นซึ่งควรอยู่ในรูปแบบของการกำกับดูแลก็ยังไม่เกิดขึ้นในการปกครองท้องถิ่นของไทย ความรู้สึกของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ก็มองเจ้าหน้าที่ของส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนเอง ผลความสัมพันธ์ที่เป็นไปในลักษณะการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นได้สะท้อนออกมาในรูปแบบของการไม่อาจตัดสินใจในปัญหาต่างๆ ด้วยตนเองได้ การดำเนินการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องพึ่งพากับราชการบริหารส่วนกลางอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้วางหลักการการควบคุมกำกับเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ในมาตรา 283 วรรค 2 ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

หลักการกระจายอำนาจปรากฏอยู่ในมาตรา 78 ดังนี้ "รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น" ตามมาตราดังกล่าวเป็นมาตราที่วางหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้สามประการด้วยกัน คือ

ประการแรก รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง การกระจายอำนาจในกรณีดังกล่าวเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองตนเองให้แก่ท้องถิ่น

ประการที่สอง รัฐต้องกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ ทางสาธารณูปโภคและทางสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ การที่ต้องมีการกระจายอำนาจดังกล่าวเพื่อให้ท้องถิ่นนั้นมีความเจริญทางเศรษฐกิจ มีความกินดีอยู่ดี เมื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นไม่มีปัญหาทางเศรษฐกิจแล้วก็ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถเก็บภาษีเพื่อเป็นการเพิ่มพูนรายได้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่นนั้นนำเงินดังกล่าวมาช่วยพัฒนาท้องถิ่นของตนให้ดียิ่งขึ้นได้อีก

ประการสุดท้าย พัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดเป็นที่ตั้ง

หลักการกระจายอำนาจยังต้องคำนึงถึงอีกสองหลักการที่สำคัญคือ หลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่น และหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

ก.หลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่น ความเป็นอิสระของท้องถิ่นนั้นมีความสัมพันธ์กับหลักการควบคุมกำกับ กล่าวคือถ้าให้การควบคุมกำกับจากราชการบริหารส่วนกลางและจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีอยู่เหนือท้องถิ่นมากจน ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สามารถจะกระทำการใดๆ ได้เลย เช่นจะกระทำการใดก็ต้องไปขออนุญาตจากราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคอยู่ร่ำไปแล้ว ก็จะทำให้การปกครองและบริหารท้องถิ่นและความเป็นนิติบุคคลขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นเปล่าประโยชน์ แต่ในขณะเดียวกันถ้าไม่มีการควบคุมกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลยก็จะเป็นการทำลายหลักความเป็นเอกภาพเสียไป ดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ดังนั้นถ้ามีการควบคุม

คุมกำกับเป็นไปตามกติกาที่วางไว้แล้ว ก็ย่อมทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบบประชาธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้วางหลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

1.หลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การบริหารงานบุคคลของตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องซึ่งวัดถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีอำนาจบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมีอำนาจปกครองและบังคับบัญชาพนักงานของตน กล่าวคือ มีอำนาจกำหนดตำแหน่ง สรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่ง จัดการเกี่ยวกับเงื่อนไขในการทำงาน ตลอดจนให้ทุนให้โทษ พนักงานรวมทั้งให้สิทธิประโยชน์เมื่อพ้นจากงาน ดังปรากฏอยู่ในมาตรา 288 บัญญัติดังนี้

“การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตาม ความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือนและการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

จากบทบัญญัติมาตราดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่หรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมี อิสระ ซึ่งขึ้นอยู่กับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ไม่ใช่มีกรรมการที่เป็นข้าราชการทั้งหมด เพื่อแสดงให้เห็นว่าไม่ ได้อยู่ใต้ระบบราชการทั้งหมด และเพื่อทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่และพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลนั้นต้องให้เป็นอิสระแก่ผู้บริหารท้องถิ่นในการบริหารงานและต้อง ให้ความเป็นอิสระดังกล่าวไปยังเจ้าหน้าที่และพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำงานอีกด้วย

2.หลักความเป็นอิสระกับความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเมื่อกำหนดให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการจัดการบริหารงานของตนเองแล้วนั้น ผลที่ตามมาก็ต้องให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลเพราะมิเช่นนั้นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถบริหารงานได้เลยเพราะการบริหาร งานนั้นก็ต้องมีนิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอก ดังนั้นถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นนิติบุคคลก็หมายความว่าความ เป็นอิสระในการบริหารงานก็จะไม่เกิดขึ้น

3.หลักความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็น ส่วนหนึ่งของราชการบริหารในฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริการท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่ดีและเหมาะสมกับ ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 284 วรรคแรกดังนี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การ บริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ...”

4.หลักความเป็นอิสระทางการเงินและการคลัง การบริหารของท้องถิ่นจะดำเนินการต่อไปได้นั้นก็ต้องมีเงินเป็น ปัจจัยของตนเองในการบริหารท้องถิ่น ถ้าท้องถิ่นไม่มีเงินมาจัดการบริหารท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นนั้นก็ไม่สามารถพัฒนา และเจริญต่อไปได้ ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องหาวิธีการที่ทำให้ท้องถิ่นสามารถหาปัจจัยดังกล่าวได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำต้องพึ่งพาอาศัยรัฐ ถ้าท้องถิ่นนั้นยังต้องอาศัยปัจจัยดังกล่าวจากรัฐอยู่ รัฐนั้นก็จะเป็นผู้กำหนดนโยบายของ ท้องถิ่นเสียเอง อันเป็นการขัดกับหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีวัตถุประสงค์ต้องการให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเอง ได้ดังที่ได้เห็นเป็นตัวอย่างในหลายๆ ประเทศรวมทั้งประเทศไทยในอดีตด้วย และด้วยเหตุผลดังกล่าวมาตรา 78 ของรัฐ

รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นให้เจริญและถ้าเศรษฐกิจท้องถิ่นได้รับการพัฒนาแล้ว ท้องถิ่นนั้นก็มียรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นนั้นและเมื่อท้องถิ่นมียรายได้เป็นของตนเองแล้วก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องขอเงินมาจากรัฐอีก ดังนั้นในมาตรา 284 วรรค 3 (2) ในการกระจายอำนาจทางบริหารให้แก่ท้องถิ่น นั้นต้องมีแบบแผนและขั้นตอน การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึง ภาระและหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองด้วยและในวรรค 4 ของมาตราเดียวกันยังกำหนดต่อไปว่าทุก ๆ 5 ปีจะต้องมีการทบทวนระบบการจัดสรรส่วนภาษีดังกล่าวเสียใหม่อีก ด้วย

ข. หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หลักการดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นถึงหลักการในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ในกรณีของท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน หลักการดังกล่าวต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีส่วนร่วมในการปกครองในท้องถิ่นของตน เป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ยอมรับสิทธิทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่น เช่น ในการเลือกตั้งผู้แทนของถิ่น การถอดถอนผู้บริหารและสภาท้องถิ่น การเสนอกฎหมาย เป็นต้น ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรับรองเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา 285, มาตรา 286 และมาตรา 287

บทสรุป

การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้แสดงให้เห็นความพยายามที่ต้องการแก้ไขระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีตที่ผ่านมา โดยสรรหากลไกต่างๆ เข้ามาซ่อมมาเสริมกลไกที่มีข้อบกพร่องในอดีตและยังแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ที่ย้ำให้เห็นถึงการประสานแนวความคิดอย่างกลมกลืนระหว่างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กับหลักการกระจายอำนาจทางปกครองหรือทางบริหารให้แก่ส่วนท้องถิ่นโดยไม่ทำลายความเป็นบูรณาการของรัฐหรือทำลายหลักความเป็นเอกภาพของรัฐลงแต่อย่างใด

เชิงอรรถ

- [1]. น.บ.(จุฬา), น.ม.(จุฬา), D.E.A (droit public), Docteur de l'Université (nouveau régime) mention très honorable (Strasbourg III) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- [2]. ดู สมคิด เลิศไพฑูรย์, การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน, ลงพิมพ์ในรวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, สำนักพิมพ์มติชน, กรุงเทพฯ, 2541, หน้า 361.
- [3]. Jean River, Droit administratif, Paris, Dalloz, p.312.
- [4]. สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว, หน้า 362-337
- [5]. จุญศรีสุกใส, แนวทางการสร้างความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) 2540, หน้า 96.
- [6]. นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, กรุงเทพฯ, วิญญูชน, 2543, หน้า 92.

หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 282 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา 283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้

มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากรแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้

มาตรา 285 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากการเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่น มิได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตามมาตรา 286 และต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสอง วรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
 - (2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
 - (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่
-

สรุปการประชุมปฏิบัติการ ครั้งที่ ๑ ของโครงการวิจัย การส่งเสริมเครือข่ายสนับสนุนการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

โดย สถาบันพระปกเกล้า

วันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๕

ณ ห้องประชุม ๓๓๑๐ อาคารศูนย์สัมมนา ๓ สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน นนทบุรี

เกริ่นนำโครงการ

โครงการส่งเสริมเครือข่ายสนับสนุนการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นโครงการที่สถาบันพระปกเกล้าดำเนินร่วมกับสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme) เพื่อสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นพัฒนาความสามารถในการจัดการการพัฒนาและชีวิตความเป็นอยู่ได้ด้วยตนเองมากยิ่งขึ้น โครงการนี้มีศ.ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่ เป็นหัวหน้าโครงการ โดยมีระยะเวลาดำเนินการทั้งสิ้น ๑๘ เดือน คือตั้งแต่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๔ ถึง ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๖ และมีการศึกษา ๖ ขั้นตอน ได้แก่

๑. การประเมินสถานการณ์และประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในกระบวนการกระจายอำนาจ
๒. การกำหนดแผนปฏิบัติการ เพื่อเสริมสร้างพลังอำนาจของชุมชนท้องถิ่นในกระบวนการกำหนดทิศทางการพัฒนาที่เป็นองค์รวมของท้องถิ่น
๓. การกำหนดตัวชี้วัดระดับและประสิทธิผลของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกระจายอำนาจ
๔. การประเมินผลการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในบริบทของการกระจายอำนาจ เพื่อการพึ่งตนเองของชุมชน และบทบาทการสนับสนุนของเครือข่ายภาคประชาสังคม โดยเฉพาะเครือข่ายประชาคมแผนฯ ๘
๕. การจัดทำกรณีศึกษาจากประสบการณ์ที่ได้รับจากการดำเนินการในชุมชนนาร่อง
๖. การจัดทำตัวชี้วัดผลที่ได้จากการดำเนินโครงการ ในการเสริมสร้างความสามารถของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการพัฒนา

โครงการนี้มีคำถามเชิงวิเคราะห์ในการวิจัย ๒ ประการ ดังนี้

๑. ในบริบทของสภาพเศรษฐกิจสังคมการเมืองปัจจุบันและแนวโน้มอนาคตและกรอบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ รวมทั้งหลักการความคิดของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ ต่อเนื่องไปฉบับที่ ๙ นั้น การฟื้นฟูอำนาจและบทบาทของชุมชนท้องถิ่นควรหมายถึงอะไร ควรทำความเข้าใจในเรื่องนี้อย่างไร ชุมชนท้องถิ่นควรมีวิถีคิด วิธีการ กระบวนการใช้อำนาจของชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการปัญหาสาธารณะและการพัฒนาชุมชน ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ และองค์กรอื่นๆที่เกี่ยวข้องอย่างไร

๒. การสนับสนุนการฟื้นฟูอำนาจและบทบาทของชุมชนท้องถิ่นตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ควรมีระบบการจัดการการเมืองท้องถิ่นอย่างไร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอบต. ควรมีการบริหารภารกิจและจัดการองค์การอย่างไร เพื่อที่จะสามารถรับรู้และตอบสนองปัญหาความต้องการของชุมชนได้เร็วและมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้

ซึ่งขณะนี้โครงการอยู่ในขั้นตอนแรกของการศึกษา คือการประเมินสถานการณ์และประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในบริบทของการกระจายอำนาจ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการวางกรอบความคิดและวิธีการวิทยาในการส่งเสริมเครือข่ายความร่วมมือของพหุภาคีในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งรศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา เป็นหัวหน้าคณะผู้วิจัย โดยมีกิจกรรมในการศึกษาต่อไปนี้ คือ

- วิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และพ.ร.บ. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๒ รวมถึงกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการกระจายอำนาจ
- ประเมินความคืบหน้าและเงื่อนไขต่าง ๆ ของการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของชุมชน
- ประชุมปฏิบัติการเพื่อพิจารณาผลการประเมินสถานการณ์ และกำหนดหัวเรื่องและตัวแบบการดำเนินงานในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

สรุปการดำเนินโครงการในขั้นตอนแรก (โดยผศ.ชาญณรงค์ ไชยรักษา)

๑. จากการศึกษารัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ คณะผู้วิจัยสรุปว่า นอกเหนือจากการไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว รัฐธรรมนูญยังให้สิทธิและโอกาสประชาชนในการมีส่วนร่วมอีกหลายประการ ได้แก่

- ร่วมรับรู้ เช่น สิทธิในการรับทราบข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากองค์กรของรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๕๘, ๕๙
- ร่วมให้ความเห็น ต่อการทำงานขององค์กรของรัฐ ได้แก่ มาตรา ๓๙, ๕๙
- ร่วมริเริ่ม ในการเสนอกฎหมายและนโยบายเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของรัฐ เช่น มาตรา ๑๗๐ เรื่องการเข้าชื่อ ๕๐,๐๐๐ ชื่อเพื่อเสนอกฎหมาย
- ร่วมคิดตัดสินใจ ในการดำเนินนโยบายและโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อ การดำเนินชีวิตของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๖, ๕๖, ๖๘, ๘๙, ๒๑๔
- ร่วมดำเนินการ ในโครงการหรือกิจกรรมร่วมกับหน่วยงานของรัฐทั้งส่วนกลางและท้องถิ่น ในมาตรา ๔๖, ๕๖, ๕๗, ๗๙
- ร่วมตรวจสอบ การใช้อำนาจของรัฐ บัญญัติในมาตรา ๖๐, ๖๑, ๖๒, ๓๑๔

๒. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองนั้น รัฐธรรมนูญในมาตรา ๗๘ กำหนดหลักสำคัญในการกระจายอำนาจการปกครอง เพื่อให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและมีอิสระในการดำเนินงาน นอกจากนี้ยังได้บัญญัติไว้ในหมวด ๙ ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น รวม ๑๐ มาตรา คือตั้งแต่มาตรา ๒๘๒-๒๙๐ ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระ

ในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง รับถ่ายโอนหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ ในทางโครงสร้างก็ต้องมีการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกันโดยต้องมาจากการเลือกตั้ง และประชาชนมีสิทธิตรวจสอบถอดถอน นอกจากนี้ก็มีเรื่องของจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่

๓. การดำเนินการของรัฐเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การปรับปรุงยกร่างกฎหมายหลายฉบับ เช่น พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒, พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒, พ.ร.บ.ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒, พ.ร.บ.ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒, พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๒, พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒, พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๔๒, แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นต้น

นอกจากการยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังได้มีการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอน ในด้านต่าง ๆ ทั้งการบริหารจัดการ การเงินการคลัง การบริหารงานบุคคล การจัดบริการสาธารณะ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งดำเนินงานทดลองโดยหน่วยงานของรัฐหลายองค์กร เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กรมการปกครอง สำนักงานประมาณ กรมการพัฒนาชุมชน กรมโยธาธิการ เป็นต้น

๔. ผลการสำรวจตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งประมวลเชิงเอกสารจากหน่วยงานพัฒนาตัวชี้วัดด้านธรรมาภิบาลต่าง ๆ พบว่า แม้จะให้ความสำคัญแก่ตัวชี้วัดต่างกัน แต่ก็ครอบคลุมใน ๖ ประเด็นคือ นิติธรรม โปร่งใส รับผิดชอบ ประสิทธิภาพและประสิทธิผล คุณธรรม และการมีส่วนร่วม โดยคณะผู้วิจัยได้ประมวลตัวชี้วัดของหน่วยงานเหล่านี้ในตัวแปรด้านต่าง ๆ ๖ ประการ ได้แก่ การร่วมรับรู้ ร่วมให้ความเห็น ร่วมริเริ่ม ร่วมคิดตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และร่วมตรวจสอบ

๕. ในส่วนข้อเสนอแนะนั้น คณะผู้วิจัยพบว่าแม้รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ได้เปิดช่องให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น แต่ก็มีอุปสรรคหลายประการ ได้แก่ การบัญญัติกฎหมายแต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนว่า มีกระบวนการหรือวิธีการอย่างไร การขาดความรู้ความเข้าใจของประชาชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันไปตามสภาพพื้นที่และปัญหาที่เกิดขึ้น