

## รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์

### โครงการที่ 3 รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Expenditure)

#### เล่มที่ 1

โดย ดร.ชลธาร วิศรุตวงศ์ และคณะ

กุมภาพันธ์ 2545

## รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

### โครงการที่ 3

### รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ( Local Government Expenditure )

#### คณะผู้วิจัย

1. ดร.ชลธาร ชีศวรตวงศ์
2. นายบุญชัย เกียรติธนาวิทย์
3. ดร.นิตินัย ศิริสมรรถการ
4. ดร.ฐิติเทพ สิทธิยศ
5. นางวารี เชื้อปรง
6. นางสาวสุทธิดา รัตนโชติ
7. นางสาวพนิดิตา เพชรพูล
8. นายรัตนชัย อนุตรพงษ์สกุล
9. นางสาวพัชรางส์ เกตุกลัดอยู่

- ผู้อำนวยการโครงการ  
นักวิจัยอาวุโส  
นักวิจัย  
นักวิจัย  
นักวิจัย  
นักวิจัย  
นักวิจัย  
นักกฎหมาย  
นักวิจัย

#### สังกัด

- กระทรวงการคลัง  
บงล.ธนาชาติ จำกัด (มหาชน)  
กระทรวงการคลัง  
กระทรวงการคลัง  
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี  
กระทรวงการคลัง  
กระทรวงการคลัง  
กระทรวงการคลัง  
สำนักงานอัยการสูงสุด

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ( สกว.)

ชุดโครงการวิจัย เรื่อง " การกระจายอำนาจทางการคลัง "

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

### โครงการที่ 3

รายจ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
(Local Government Expenditure)

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

### โครงการที่ 3 เรื่อง “รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการรวมศูนย์อำนาจรัฐอยู่ที่ส่วนกลาง (Centralization) หรือรัฐบาลค่อนข้างมาก และแม้ว่าจะมีการกล่าวกันว่า ประเทศไทยมีการกระจายอำนาจเกิดขึ้น (Decentralization) มาเป็นเวลาหลายสิบปีแล้ว แต่หากพิจารณาจากความหมายของคำว่า “การกระจายอำนาจที่แท้จริง” หมายถึง การลดอำนาจรัฐที่อยู่รัฐบาลลง และเพิ่มอำนาจรัฐให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และประชาชนมากขึ้น โดยที่อำนาจรัฐโดยรวมไม่เพิ่มขึ้น หรือมีแนวโน้มลดลงแล้วนั้น งานวิจัยนี้พบว่า การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่ผ่านมา (ก่อนหน้าปี พ.ศ. 2540) ถือเป็นการกระจายอำนาจแต่เพียงรูปแบบเท่านั้น มิใช่การกระจายอำนาจที่แท้จริง เพราะยังไม่มี การแบ่งอำนาจของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกฎหมายรับรองอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน และที่สำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงไม่มีอำนาจมากขึ้น โดยเฉพาะอำนาจในการตัดสินใจทางการเงินการคลังของตนเองได้

นอกจากนี้การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นที่ผ่านมา ยังเป็นการกระจายอำนาจที่ไม่เป็นระบบ เกิดขึ้นจากการผลักดันของกลุ่มคนขนาดเล็ก และเกิดขึ้นอย่างไม่ต่อเนื่อง เป็นไปในลักษณะการยื้อแย่งอำนาจ โดยไม่ได้มีกฎหมายรองรับและกำหนดให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจอย่างชัดเจน จนกระทั่งปี พ.ศ. 2540 เรามีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ฉบับใหม่ขึ้น และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจเกิดขึ้น ทำให้ต่อมา มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (พ.ร.บ. กระจายอำนาจ) ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนและเป็นไปตามกำหนดเวลา จึงเท่ากับว่า ประเทศไทยเพิ่งมีกฎหมายบังคับให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังเมื่อไม่นานมานี้เอง

เงื่อนไขที่สำคัญและเป็นปัจจัยกำหนดให้ต้องมีการกระจายอำนาจใน พ.ร.บ.กระจายอำนาจฯ คือ การกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดสรรเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เป็นสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2544 และร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2549 การดำเนินการตามเงื่อนไขนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยมีรายได้โดยรวมในปี 2542 เป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 10 ของรายได้ของรัฐบาลมีรายได้เพิ่มสูงขึ้นเท่าตัวในปีงบประมาณ 2544 หรือประมาณร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐบาล และสัดส่วนนี้จะปรับเปลี่ยนเรื่อย จนกระทั่งปีงบประมาณ 2549 เป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้ของรัฐบาล การปรับเปลี่ยนของโอนเงินส่วนนี้จะเกิดขึ้นไม่ว่าจะมีรัฐบาลจะโอนงาน หรือโอนคนให้กับ อปท.เท่าไร

และอย่างไร เพราะพ.ร.บ. กระจายอำนาจได้กำหนดให้รัฐบาลต้องดำเนินการใด ๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เป็นไปตามสัดส่วนข้างต้น

เมื่อรัฐบาลกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้มากขึ้นแล้ว การจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ระดับให้ชัดเจนเป็นสิ่งที่จำเป็นที่ต้องดำเนินการไปพร้อมๆ กันด้วย เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถเลือกจัดสรรเงินงบประมาณของตนในการใช้จ่ายเพื่อดำเนินภารกิจอันเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และได้เหมาะสม หากไม่มีการจัดแบ่งภารกิจดังกล่าวให้ชัดเจนแล้วอาจก่อให้เกิดการแข่งกันดำเนินการกิจหนึ่งๆ มากจนเกินไป เกิดการทำงานซ้ำซ้อนหรือเกี่ยงกันไม่ดำเนินการกิจหนึ่งภารกิจใด และก่อให้เกิดการเสียหายต่อประชาชน และประเทศชาติมากกว่าที่ควรจะเป็น

การออกแบบวางระบบงานทางด้านรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นและมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการกระจายอำนาจเช่นกัน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจและเงินที่ได้รับการกระจายมา ใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ คำนวณและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นสูงสุด

งานวิจัยโครงการนี้ได้ทำการศึกษาประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งออกแบบวางระบบงานทางด้านรายจ่าย และเสนอการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

## 1. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

งานวิจัยโครงการที่ 3 เรื่อง “รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นงานวิจัยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ

- 1.1 จัดแบ่งภารกิจหรือกิจกรรมต่างๆ ของภาครัฐที่ควรเป็นของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใด และกิจกรรมใดบ้างที่ควรเป็นกิจกรรมที่ควรรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 1.2 ออกแบบวางระบบวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Budgetary Procedures)

1.3 ออกแบบวางระบบการควบคุมการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
(Expenditure Control System)

1.4 ออกแบบวางระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
(Expenditure Auditing)

## 2. กรอบความคิด

กรอบความคิดที่ใช้เป็นพื้นฐานในการศึกษา และนำเสนอแนวนโยบายรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งออกแบบวางระบบงานด้านรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

2.1 งานวิจัยนี้มีความเชื่อในกลไกตลาดว่าเป็นระบบที่ก่อให้เกิดการแข่งขัน และนำไปสู่ประสิทธิภาพได้ อย่างไรก็ตามก็มีความเชื่อว่ากลไกตลาดไม่สามารถที่ดำรงอยู่ตามลำพังได้ การทำงานของกลไกตลาดที่มีประสิทธิผลจะต้องอาศัยรัฐและสถาบันของสังคมเป็นส่วนประกอบ ความเชื่อนี้เป็นกรอบความคิดประการหนึ่งของการศึกษานี้ ดังนั้น กิจกรรมใดๆ ที่กลไกตลาดสามารถทำงานได้ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงกว่ารัฐดำเนินการเอง ควรให้กลไกตลาดทำงาน โดยรัฐกำกับและดูแลการดำเนินการของกลไกตลาดให้เป็นธรรม และถูกต้องตามกฎหมาย

2.2 กระแสโลกาภิวัตน์เป็นกระแสที่กำลังพัดกระหน่ำรุนแรงไปในขอบข่ายทั่วโลก และเป็นกระแสที่เกิดขึ้น และถูกผลักดันโดยพัฒนาการของเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) และเทคโนโลยีคมนาคม (CT) ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ดังนั้นกระแสโลกาภิวัตน์ จึงเป็นกระแสที่ไม่อาจถูกยับยั้ง และต่อต้านได้ การที่ประเทศจะดำรงอยู่และพัฒนาต่อไปได้ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ประเทศจะต้องรู้จักใช้ประโยชน์จากกระแสนี้ และลดความเสียหาย หรือผลลบต่างๆ ที่จะเกิดจากกระแสนี้ วิธีการหนึ่งที่จะดำรงอยู่ และพัฒนาต่อไปได้ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ก็คือการสร้างภูมิคุ้มกัน (Immunity) ให้เกิดขึ้นในสังคมไทย สิ่งที่เป็นภูมิคุ้มกันที่ดีก็คือการสร้างประชาสังคม (Civil Society) ซึ่งการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างถูกต้องเหมาะสมเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการสร้างประชาสังคม

2.3 การปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจังกำลังเกิดขึ้นในประเทศไทย ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ จึงเป็นของใหม่ซึ่งยังมิได้มีความกระตือรือร้นเกิดจากการปฏิบัติสืบทอดกันมาเป็นเวลายาวนาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีลักษณะซึ่งยังไม่มีรูปร่างที่ชัดเจน และสามารถยอมรับการออกแบบวางระบบให้ได้ดี และไม่จำเป็นเป็นระบบเดียวกับของรัฐบาลจึงจำเป็นต้องริบดำเนินการออกแบบวางระบบที่เหมาะสมเสียตั้งแต่ตอนต้นนี้ การออกแบบ

วางระบบกระจายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถูกต้องเหมาะสม และทันสมัยจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก

2.4 ประเทศไทยเป็นเอกรัฐ (Unitary State) ไม่ใช่สมาพันธรัฐ (Federal State) หรือสหพันธรัฐ (Confederation State) หรือสหภาพ (Union) ดังนั้นการปกครองของประเทศไทยจึงรวมศูนย์อยู่ในส่วนกลางค่อนข้างมาก การที่จะกระจายอำนาจรัฐออกไปจากรัฐบาลส่วนกลางโดยไปสร้างองค์กรรัฐระดับท้องถิ่นขึ้นมาขึ้นนั้นจึงไม่เหมือนกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศอย่างสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นสหรัฐ หรือของมาเลเซียซึ่งเป็นสหพันธรัฐ หรือของสหภาพโซเวียตเดิมหรือสหภาพพม่าซึ่งเป็นสหภาพ แต่ประเทศไทยจะคงรูปของความเป็นเอกรัฐไว้และกระจายอำนาจการปกครองซึ่งเป็นเรื่องระดับ “การบ้าน” (ไม่ใช่ “การเมือง”) ลงไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนี้งานวิจัยนี้จึงได้เสนอการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม ชัดเจน และสอดคล้องกับภาวะการณ์ของไทยซึ่งอาจไม่เหมือนภาวะการณ์ของประเทศอื่นๆ

2.5 การบริหารการปกครองที่ดี (Good Governance) อันหมายถึง การบริหารการปกครองที่มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ มีประสิทธิภาพ มีความยุติธรรม และมีการมีส่วนร่วมเป็นแนวคิดในการปกครองที่เป็นกระแสหลักในขณะนี้ และเป็นสิ่งที่ตั้งงามที่จะต้องสร้างขึ้นในสังคมไทยโดยเริ่มจากท้องถิ่นเป็นจุดเริ่มต้น การออกแบบวางระบบงานทางด้านการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงานวิจัยนี้ได้ถือหลักการบริหารการปกครองที่ดีเป็นกรอบความคิด

2.6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย อีกทั้งหากมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น สิ้นเปลืองก็ควรจะได้มีการตอบแทนให้แก่ท้องถิ่นนั้นๆ อย่างเหมาะสมตามสัดส่วนด้วย ดังนั้นในการออกแบบวางระบบการคลังท้องถิ่นด้านรายจ่ายนี้ ได้คำนึงถึงปัจจัยทางด้านทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย

2.7 การกระจายอำนาจรัฐจากรัฐบาลสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีความหมายว่าเป็นการย้ายอำนาจรัฐซึ่งเดิมอยู่ที่ส่วนกลางไปอยู่ที่ท้องถิ่น เมื่อย้ายไปแล้วอำนาจที่ส่วนกลางในเรื่องนั้นๆ ควรหมดไป ไม่ควรมีความหมายในทำนองว่าให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจขึ้นมาเพิ่มเติมจากอำนาจรัฐของรัฐบาล โดยที่รัฐบาลไม่ได้ลดอำนาจ เพราะหากเป็นเช่นนั้นก็จะมีความอำนาจรัฐ 2 ชั้นกดทับไปบนประชาชน ซึ่งจะทำให้ประชาชนต้องรองรับอำนาจรัฐมากกว่าก่อนการกระจายอำนาจ ซึ่งจะไม่สอดคล้องกับหลักการลดขนาดของภาครัฐ ดังนั้น การศึกษาวิจัยนี้จึงได้พิจารณาว่า เมื่อได้สร้างอำนาจรัฐระดับท้องถิ่นขึ้นมาแล้ว อำนาจรัฐส่วนกลางส่วนใดบ้างที่จะต้องลดลง หรือปรับเปลี่ยนไป กล่าวคือ ภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำได้ และทำได้ดี รัฐบาลควรหยุดการดำเนินการกิจนั้นๆ

2.8 งานวิจัยนี้มีกรอบความคิดว่า การกระจายอำนาจทางการคลังจะเป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จของการกระจายอำนาจ เพราะอำนาจทางการคลังเป็นอำนาจหลักที่สำคัญของอำนาจรัฐ การกระจายอำนาจทางการคลังจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการพัฒนาในก้าวต่อไป หากการกระจายอำนาจทางการคลังในรูปแบบที่เหมาะสมได้สำเร็จ ก็จะทำให้การกระจายอำนาจรัฐอื่นๆ ทำได้สำเร็จ ภาวะการณ์ที่บ่งชี้ว่ามีการกระจายอำนาจทางการคลังที่แท้จริง คือ การที่อปท. สามารถจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นและกำหนดอัตราภาษีได้เอง และ การที่อปท. มีอำนาจในการเลือกและตัดสินใจได้ในการจัดทำงบประมาณ การออกระเบียบการใช้จ่ายหรือกำหนดกติกาในเรื่องเกี่ยวกับกิจการทางการคลังของอปท. รวมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอปท. และพลเมืองของตนได้

2.9 การกระจายอำนาจทางการคลังสำหรับกรณีของประเทศไทย ควรดำเนินการตามแนวคิด Revenue Approach คือ การกระจายอำนาจทางการคลังควรดำเนินการด้วยการจัดแบ่งอำนาจทางด้านรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก และคำถึงภารกิจของแต่ละท้องถิ่นเป็นกรอบการจัดแบ่งรายได้อย่างกว้างๆ เท่านั้น โดยมุ่งจัดแบ่งรายได้ให้ทุกๆ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นจากเดิม ตามความเหมาะสม ส่งเสริมให้อปท. สามารถจัดหารายได้ของตนเองได้เป็นส่วนใหญ่ของรายได้ของ อปท. ทั้งสิ้น และกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัดสินใจในการจัดสรรรายได้ดังกล่าวเพื่อใช้จ่าย (Budget Allocation) ในภารกิจต่างๆ ของอปท. ตามความต้องการของประชาชนและตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นได้เอง

แนวคิดแบบ Revenue Approach นี้จะเหมาะสมกับประเทศไทยมากกว่าแนวคิดแบบ Expenditure Approach ซึ่งเป็นแนวคิดทางทฤษฎีการกระจายอำนาจของประเทศตะวันตก หรือเป็นแนวคิดของ World Bank ที่เห็นว่าการกระจายอำนาจควรดำเนินการด้วยการจัดแบ่งภารกิจหรือรายจ่ายของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนเสียก่อน แล้วจึงค่อยมาจัดแบ่งรายได้ให้ท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่จัดแบ่ง เหตุผลที่งานวิจัยนี้เห็นว่า แนวคิดแบบ Revenue Approach นี้เหมาะสมกับประเทศไทยมากกว่าแนวคิดแบบ Expenditure Approach เพราะประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา มีความต้องการในการใช้จ่ายเงินจำนวนมาก แต่มีทรัพยากรจำกัด อีกทั้งประชาชนโดยส่วนใหญ่มีรายได้ไม่มากนัก มีขีดความสามารถในการเสียภาษีไม่สูง รัฐไม่สามารถบังคับจัดเก็บภาษีจากประชาชนในจำนวนที่สูงมากๆ เพื่อหารายได้มากเพียงพอที่จะใช้จ่ายสำหรับทุกๆ กิจกรรมตามต้องการได้ทั้งหมด แต่รัฐต้องจัดสรรรายได้ที่มีจำกัดนั้นเพื่อการใช้จ่ายในบางภารกิจตามความจำเป็นและเหมาะสม นอกจากนี้ ท้องถิ่นแต่ละแห่งในประเทศไทยมีความเจริญไม่เท่ากันทำให้อปท.แต่ละแห่งมีความต้องการที่จะใช้จ่ายเงินแตกต่างกันมาก ดังนั้นการที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งต่างมีความต้องการใช้จ่ายมากกว่ารายได้ที่มี และความต้องการที่จะใช้จ่ายมีความแตกต่างกันมากนี้ จึงเป็นการยากที่จะจัดแบ่งภารกิจให้ชัดเจนก่อน แล้วค่อยมาจัดแบ่ง



รายได้ให้แต่ละอปท. ตามความต้องการอย่างเพียงพอ เหมาะสม และเป็นที่พอใจแก่ทุกๆ ท้องถิ่น  
ได้

นอกจากนี้ ในการออกแบบวางระบบวิธีการงบประมาณ ระบบการควบคุมการใช้จ่าย  
และระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งานวิจัยนี้ได้คำนึงถึงหลักการ  
ดังต่อไปนี้

1) หลักว่าด้วยความสมดุลระหว่างการควบคุม และความคล่องตัว

การควบคุมการใช้จ่ายของภาครัฐบาลเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญที่จะทำให้การใช้จ่าย  
มีประสิทธิภาพ และไม่เกิดการรั่วไหล อย่างไรก็ตาม การควบคุมมากเกินไปก็จะก่อให้เกิดความ  
ไม่คล่องตัวในการใช้จ่าย และก่อให้เกิดการไร้ประสิทธิภาพได้ ดังนั้นคุณภาพของการควบคุม  
และความคล่องตัวจึงเป็นสิ่งที่ได้คำนึงในการออกแบบวางระบบการควบคุมการใช้จ่ายที่ดี

2) หลักว่าด้วยการควบคุมโดยเน้นที่ผลสัมฤทธิ์มากกว่าเน้นพิธีการ

ระบบการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลขณะนี้เป็นการควบคุมที่มุ่งเน้นที่การควบคุมขั้น  
ตอน และการควบคุมวิธีการในการใช้จ่ายเป็นสำคัญ มากกว่าจะควบคุมที่ผลสัมฤทธิ์ของการใช้  
จ่าย จึงมีปรากฏการณ์ที่ว่า ผู้ทำถูกขั้นตอนเป็นผู้ที่ได้รับการรับรองว่าได้ใช้จ่ายไปถูกต้องตาม  
ระเบียบ ทั้งที่เป็นการใช้จ่ายที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ฉลาด และบางทีก็แอบแฝงด้วยผลประโยชน์  
ส่วนตัว แต่การใช้จ่ายที่ดำเนินการไปโดยสุจริต และได้เป็นผลดีต่อส่วนรวมมากกว่า แต่ไม่เป็นไป  
ตามขั้นตอนกลับไม่ได้รับการรับรองว่าเป็นการใช้จ่ายที่ถูกต้อง ระบบการควบคุมการใช้จ่ายแบบนี้  
เป็นระบบที่ก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวได้มาก แต่ไม่สามารถป้องกันการรั่วไหลได้

ระบบการควบคุมใช้จ่ายสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ออกแบบวางระบบในงาน  
วิจัยนี้ได้เน้นที่การควบคุมที่ผลสัมฤทธิ์ของการใช้จ่าย คือจะต้องไม่ลอกเลียนการควบคุมการใ  
จ่ายมาจากระบบของรัฐบาล

3) หลักว่าด้วยความคุ้มค่าของการควบคุม

ระบบการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลในปัจจุบัน เป็นระบบที่มุ่งป้องกันการรั่วไหลโดย  
สัมบูรณ์ (Absolute) กล่าวคือ เมื่อมีกรณีรั่วไหลเกิดขึ้นจากคนทำผิดจำนวน 1 % ของผู้ที่เกี่ยวข้อง  
ทั้งหมดก็จะเป็นเหตุให้ฝ่ายกำหนดระบบควบคุมไปออกแบบวางระบบเพื่อประกันไม่ให้กรณีรั่วไหล  
เกิดขึ้นได้อีก ดังนั้นจึงเป็นการลงโทษคนที่ทำผิดอีก 99 % ที่ต้องมาปฏิบัติตามกติกาที่เข้มงวดอัน  
เกิดจากคนทำไม่ดีเพียง 1 % ระบบจึงไม่คล่องตัว แทนที่จะมุ่งป้องกันการรั่วไหลโดยสัมบูรณ์ นำ

จะใช้หลักว่าด้วยความคุ้มค่าของการควบคุม (Cost Effectiveness) แทนที่จะใช้หลักสัมบูรณ์ของการประกันการไร้โหล (Assurance of No Default) เช่น หากพิสูจน์ได้ว่าการไร้โหลอาจ เกิดขึ้น 1 % ของกรณีทั้งหมด และก่อให้เกิดความเสียหายคิดเป็นมูลค่าปีละ 2 ล้านบาท แต่ในการประกันไม่ให้เกิดกรณีไร้โหล 1 % นั้นต้องใช้ต้นทุนในการบังคับใช้กฎระเบียบซึ่งคิดเป็นเงินที่ต้องใช้ถึง 20 ล้านบาท ทั้งนี้โดยคำนึงถึงต้นทุนของทั้งฝ่ายบังคับใช้ และของผู้ที่ถูกบังคับใช้ หากกรณีเป็นเช่นนี้ก็น่าจะปล่อยให้มีการไร้โหล 1 % และเสียเงิน 2 ล้านบาทต่อปี ดีกว่าที่จะออกแบบวางระบบซึ่งมีต้นทุนการบังคับใช้ถึง 20 ล้านบาท เพื่อให้เกิดผลของการไม่ไร้โหล 2 ล้านบาทเท่านั้น ซึ่งถือว่าไม่คุ้มค่า (Cost Effective)

#### 4) หลักว่าด้วยควมมีมาตรฐานที่หลากหลาย

ระบบการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลมีความเอนเอียงในการใช้มาตรฐานเดียวสำหรับทุกๆ หน่วยงาน ทุกๆ องค์กร และทุกๆ จังหวัด ความเป็นมาตรฐานเดียวไม่ใช่เป็นเรื่องดีเสมอไป มาตรฐานเป็นสิ่งที่ควรมี แต่ไม่จำเป็นต้องมีมาตรฐานเดียว ควรมีมาตรฐานได้หลายมาตรฐานตามความเหมาะสมของงานของแต่ละองค์กร ของแต่ละเงื่อนไข ของแต่ละเหตุการณ์ และของแต่ละท้องถิ่น

### 3. วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาที่งานวิจัยนี้ใช้ ได้แก่ การสำรวจเอกสาร บทความ ผลงานวิจัย และข้อมูลต่างๆ จากแหล่งข้อมูลห้องสมุด internet และจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การดูงานระบบการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นกับผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับในเรื่องรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งภาครัฐ (รัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และภาคเอกชน (ผู้นำชุมชน บริษัทเอกชน) จากการสัมมนา การประชุม การสัมภาษณ์ และการสำรวจความเห็นกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ โดยมีขั้นตอนการศึกษาดังนี้

3.1 ศึกษา และวิเคราะห์ภารกิจหรือกิจกรรมของภาครัฐทั้งหมดที่ทำอยู่ในปัจจุบัน และที่พึงกระทำ และวิเคราะห์กิจกรรมทั้งหมดของภาครัฐว่า กิจกรรมใดควรเป็นกิจกรรมของรัฐบาล กิจกรรมใดควรเป็นกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับใด และกิจกรรมใดควรเป็นกิจกรรมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้แบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระดับล่าง ได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทั้งนี้ พยายามให้เทียบเท่ากับเทศบาล และกรุงเทพมหานครเป็นทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง

3.2 เมื่อสามารถจำแนกกิจกรรมของภาครัฐทั้งหมดออกเป็นกิจกรรมที่ควรจะเป็นของรัฐบาล และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับแล้ว จึงกลับมาพิจารณาว่ากิจกรรมของรัฐบาลที่ได้มอบให้ท้องถิ่นไปแล้วมีอะไรบ้าง มีกิจกรรมใดบ้างที่รัฐบาลจะต้องมอบให้ท้องถิ่นเพิ่มเติมอีก เพื่อให้ อบต. จะสามารถจัดทำภารกิจของอบต. ได้จริง และเมื่อรัฐบาลได้มอบกิจกรรมนั้นๆ ไปให้ท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะลดบทบาทลงอย่างไร หรือจะเปลี่ยนบทบาทอย่างไร ในการนี้ งานวิจัยนี้ได้วิเคราะห์ว่ารัฐบาลต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบาทอะไรบ้าง มีกฎหมายหรือกฎระเบียบใดที่ต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขบ้าง เพื่อว่าการเพิ่มอำนาจหรือการเพิ่มกิจกรรมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้ไม่เป็นการเพิ่มเติมหรือขยายอำนาจของภาครัฐโดยรวม

3.3 ศึกษาการโอนงบประมาณจากรัฐบาลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกันระหว่างรายได้ของรัฐบาลที่จะจัดแบ่งให้ อบต. และรายจ่ายของรัฐบาลที่ควรจะต้องลดลงจากการหยุดดำเนินการกิจการที่กระจายให้ท้องถิ่นทำ ทั้งในแง่เงินเวลาและจำนวนเงิน เพื่อไม่ให้เกิดการกระจายอำนาจก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพทางการคลังของรัฐบาลและของอบต. อีกทั้งป้องกันไม่ให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการกระจายอำนาจ

3.4 ศึกษาสภาพปัจจุบัน และวิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินงานด้านรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และออกแบบวางระบบการควบคุมการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะนำไปสู่การใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพ คล่องตัว คุ่มค่าในการควบคุม มุ่งผลสัมฤทธิ์มากกว่าพิธีการ

3.5 ศึกษา และวิเคราะห์ระบบวิธีการงบประมาณในรูปแบบต่างๆ และออกแบบวางระบบวิธีการงบประมาณที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อก่อให้เกิดการบริหารงานงบประมาณที่ยืดหยุ่น ทันสมัย โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ

3.6 ศึกษากระบวนการตรวจสอบการใช้จ่าย โดยคำนึงถึงการตรวจสอบหลังจ่าย (Post-Audit System) ซึ่งจะต้องมีความโปร่งใส ยุติธรรม คล่องตัว และปรามการรั่วไหลได้ และออกแบบวางระบบการตรวจสอบเป็น 4 ระดับคือ การตรวจสอบภายใน (Internal Audit) การตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบ (Audit Committee) การตรวจสอบของผู้ตรวจสอบภายนอกที่เป็นอิสระ (Audit of Independent External Auditor) และการตรวจสอบโดยประชาชน ชุมชน และองค์กรชุมชน

#### 4. ข้อค้นพบ

ข้อค้นพบด้านรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จากการศึกษา สรุปได้ดังต่อไปนี้

##### 4.1 การจัดแบ่งภารกิจ

##### 4.1.1 การจัดแบ่งภารกิจของภาครัฐระหว่างรัฐบาลและอปท. และระหว่างอปท. แต่ละระดับเป็นอย่างล่ำซำ

จากการศึกษาพบว่า เมื่อรัฐบาลกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้มากขึ้นตามสัดส่วนรายได้ที่กำหนดในพ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ แล้ว แต่การจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับเป็นไปอย่างล่ำซำ อยู่เพียงในขั้นการทำแผนปฏิบัติและเตรียมการ ยังมิได้มีการลงมือปฏิบัติ ขณะนี้คณะกรรมการกระจายอำนาจได้จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนกระจายอำนาจให้แก่อปท. ตามที่พ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ กำหนดเสร็จเรียบร้อยแล้ว และคาดว่าจะนำเสนอสภาฯ ให้เห็นชอบในเดือนกุมภาพันธ์ 2545 นี้ เนื่องจากแผนฯ ยังไม่ได้รับความเห็นชอบ การปฏิบัติและแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เกิดผลเป็นไปตามแผนฯ จึงยังคงไม่เกิดขึ้น

การจัดแบ่งภารกิจของภาครัฐระหว่างรัฐบาลและอปท. และระหว่างอปท. แต่ละระดับหากเกิดขึ้นล่ำซำอาจจะส่งผลเสียหายต่อเศรษฐกิจ และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐบาลได้ในอนาคต

งานวิจัยมีความเห็นว่า การจัดแบ่งและให้ชัดเจนเป็นสิ่งที่จำเป็นที่ต้องดำเนินการไปพร้อมๆ กันกับการกระจายอำนาจด้านรายได้ เป็นสิ่งที่ต้องทำโดยเร่งด่วน เพื่อให้

(1) ท้องถิ่นสามารถเลือกจัดสรรเงินงบประมาณของตนในการใช้จ่ายเพื่อมุ่งดำเนินการกิจอันเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องระดับท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และได้เหมาะสม การไม่จัดแบ่งภารกิจดังกล่าวให้ชัดเจนแล้วอาจก่อให้เกิดการแข่งกันดำเนินการกิจหนึ่งๆ มากจนเกินไป เกิดการทำงานซ้ำซ้อน หรือเกี่ยงกันไม่ดำเนินการกิจหนึ่งภารกิจใด ทำให้ผลเสียหายจะตกกับประชาชน เพราะไม่ได้รับบริการที่เหมาะสม หรือเกิดการสูญเสียของทรัพยากรโดยใช้เหตุ

(2) รัฐบาลสามารถเลือกจัดสรรเงินงบประมาณของตนในการใช้จ่ายเพื่อมุ่งดำเนินการกิจอันเป็นภารกิจของรัฐบาล ซึ่งจะเป็นเรื่องระดับชาติ และระดับนานาชาติได้อย่างถูกต้อง เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศสูงสุด การที่รัฐบาลสามารถเอาใจใส่ในภารกิจของรัฐบาลหมายถึงว่ารัฐบาลจะต้องลดการดำเนินการกิจที่ควรเป็นของอปท. ลงและปล่อยให้

อปท. ดำเนินการภารกิจของอปท. รัฐบาลจะสามารถดำเนินการหลักๆ ของรัฐบาลได้ดีและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

แนวทางการกระจายอำนาจในด้านการกิจควรเป็นไปในลักษณะที่รัฐบาลหยุดหรือลดบทบาทการจัดทำภารกิจต่างๆ ที่ควรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกดำเนินการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เอง ตามความเหมาะสมและเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ไม่ใช่เป็นการโอนภารกิจที่รัฐบาลเคยทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำแทนแบบหนึ่งต่อหนึ่ง เช่น กรณีเงินถ่ายโอน

#### 4.1.2 กฎหมายเฉพาะของภารกิจต่างๆ จำนวนมากที่จะให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจตามกรอบภารกิจในพ.ร.บ. แผนกระจายอำนาจฯ ยังไม่ได้รับการแก้ไข

แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่ที่จะจัดทำภารกิจโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งอปท. ซึ่งได้แก่ พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 รวมถึง พ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ ที่ได้กำหนดกรอบการจัดทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกระจายอำนาจ ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2542 การศึกษาพบว่า กฎหมายจัดตั้งอปท. และพ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ จะให้อำนาจและกำหนดกรอบภารกิจของอปท. ให้อย่างกว้างๆ ในลักษณะนามธรรม เช่น การรักษาความปลอดภัย การรักษาความสงบเรียบร้อย การอนามัย ฯลฯ โดยไม่ได้ระบุหรือกำหนดประเภทภารกิจว่าเพื่อดำเนินการตามที่กฎหมายข้างต้นได้ให้อำนาจไว้ อปท. จะต้องทำภารกิจใดบ้าง นอกจากนี้ยังพบว่า มีหลายภารกิจที่จะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการแต่อปท. ยังไม่สามารถจัดทำภารกิจนั้นได้จริง เพราะติดขัดที่กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับภารกิจนั้นๆ มักจะกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐบาล ในการจัดทำ กล่าวคือ ยังไม่มีการแก้ไขกฎหมายเฉพาะต่างๆ ให้เปิดหรือมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำภารกิจของอปท. ได้ เช่น การดูแลรักษาน้ำ (พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ไม่ได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นอำนาจของอธิบดีกรมเจ้าท่า) การจัดให้มีไฟฟ้า (พ.ร.บ. การไฟฟ้านครหลวงพ.ศ. 2501 พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 กำหนดให้ การไฟฟ้านครหลวงมีหน้าที่จัดทำไฟฟ้าในเขตกรุงเทพฯ และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจัดทำไฟฟ้าในเขตส่วนภูมิภาค (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีก่อนจึงทำได้) ฯลฯ เมื่อ รัฐบาลยังไม่ได้แก้ไขกฎหมายเฉพาะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการกิจได้ตาม พ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ ผลคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่กล้าที่จะดำเนินการกิจที่ พ.ร.บ. การ

กระจายอำนาจให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางแห่ง จะมีความพร้อมที่จะจัดทำภารกิจนั้นๆ เพราะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่แน่ใจว่าหากจัดทำ ภารกิจไปแล้วอาจจะขัดต่อกฎหมายเดิมหรือไม่ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ทำภารกิจ ที่พ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ กำหนดเพราะกลัวว่าจะขัดต่อกฎหมายเฉพาะ ก็อาจเป็นเหตุให้ใช้อำนาจ ได้ว่ากระจายอำนาจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ สามารถทำภารกิจนั้นๆ ได้ แสดงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อม

#### 4.1.3 ความเข้าใจผิดว่า ความพร้อมหรือไม่พร้อมของอปท. เป็นปัจจัยสำคัญที่ กำหนดว่าจะกระจายอำนาจ และถูกใช้เป็นข้ออ้างที่จะไม่การกระจายอำนาจหรือกระจาย อำนาจล่าช้า

จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันยังมีความสับสนถึง “ความพร้อมหรือไม่พร้อม” ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และเข้าใจว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญในการที่รัฐบาลจะกระจายอำนาจให้อปท. หรือไม่ ซึ่งงานวิจัยเห็นว่า การกระจายอำนาจต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอนตามการกำหนดของรัฐธรรมนูญ และพ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ ความพร้อมหรือไม่พร้อมของอปท.จึงมิใช่ปัจจัยสำคัญที่จะ กำหนดว่าจะกระจายอำนาจหรือไม่ อีกทั้งกฎหมายได้กำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุน หรือสร้างความพร้อมให้กับอปท. ร่วมกับอปท.เอง เพื่อให้การกระจายอำนาจเกิดขึ้นโดยไม่ก่อให้เกิดการสูญเปล่าทางเศรษฐกิจ และเป็นประโยชน์ต่อชาติ

ความเข้าใจถึงความพร้อมของอปท. ส่วนใหญ่เป็นการมองอปท.ทุกแห่งในลักษณะมาตรฐานเดียว โดยเข้าใจว่า “ความพร้อมของท้องถิ่น” หมายถึง ทุกๆ อปท. ต้องพร้อมพร้อมๆ กัน และ จะกระจายอำนาจได้ก็ต่อเมื่อ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อม ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมก็ไม่ควรกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น แต่ไม่ได้มีการนิยามว่าความพร้อมที่ว่าหมายถึงความ พร้อมด้านใด งานวิจัยนี้เห็นว่า ปัจจัยที่สำคัญและแสดงความพร้อมที่สำคัญของ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น คือการที่อปท.มีรายได้เป็นของตนเองในจำนวนที่มากเพียงพอที่จะใช้จ่าย ซึ่งความ พร้อมนี้ พ.ร.บ. กระจายอำนาจได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้ว นอกจากนี้ ไม่ควรที่จะต้องรอให้ ทุกๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพร้อม พร้อมๆ กันจึงค่อยกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น เพราะหากต้อง รอให้ทุกๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมพร้อมๆ กันแล้วจึงกระจายอำนาจ คงจะไม่ต้อง กระจายอำนาจกันในที่สุด เพราะท้องถิ่นมีความหลากหลายมาก ข้อเท็จจริงที่พบคือ องค์กรป กครองส่วนท้องถิ่นมีหลายแห่งที่พร้อม ได้แก่ กรุงเทพมหานคร พัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และอบต. บางแห่ง เป็นต้น และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลาย แห่งที่ไม่พร้อม โดยความพร้อมนี้ไม่จำเป็นที่ต้องพร้อมๆ กัน ท้องถิ่นจำนวนมากมีศักยภาพสูง และ มีความกระตือรือร้นมากกับการที่จะสร้างความพร้อมของตน ปัจจัยที่สำคัญคือ การทำให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้เป็นของตนเองจำนวนมากพอสมควร และให้ท้องถิ่นใดที่พร้อมสามารถเลือกทำภารกิจของอปท.ตามขีดความสามารถของท้องถิ่นนั้นๆ ท้องถิ่นใดที่ยังไม่พร้อมในด้านไหน รัฐบาลก็ควรเข้าไปส่งเสริมสนับสนุน ช่วยสร้างความพร้อมให้ท้องถิ่นนั้นๆ

ความพร้อมที่สำคัญและเป็นอุปสรรคของการกระจายอำนาจจึงไม่ได้อยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อยู่ที่รัฐบาล ว่ารัฐบาลพร้อมที่จะลดบทบาทหรืออำนาจหรือไม่ และต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าจะลดอำนาจอย่างไร และเมื่อใด ให้ชัดเจนจึงจะกระจายอำนาจได้สำเร็จ

#### **4.1.4 กระบวนการต่างๆ ที่รัฐบาลดำเนินการเพื่อการกระจายอำนาจ ยังไม่คงไม่ เป็นระบบ และมีลักษณะต่างคนต่างทำ**

การศึกษาพบว่า การดำเนินการกระจายอำนาจของแต่ละหน่วยงานของรัฐบาลที่เป็นอยู่ มีลักษณะที่ต่างคนต่างทำ และไม่เป็นระบบ ทำให้ยากที่จะเกิดประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจฯ ที่เสนอได้ และอาจก่อให้เกิดการสูญเสียทางเศรษฐกิจสูงกว่าที่ควรจะเป็น อุปสรรคที่สำคัญคือหน่วยงานรัฐส่วนใหญ่ไม่เข้าใจว่าการกระจายอำนาจ คือการหยุดดำเนินการภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลกำลังดำเนินการในขณะนี้ลง เป็นการลดบทบาทหรืออำนาจของรัฐบาลลง และกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการให้อำนาจอปท.ตัดสินใจได้เอง หรือเป็นไปได้อาจจะเข้าใจ แต่ต้องการถ่วงเวลาในการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เป็นไปได้

งานวิจัยนี้ เห็นว่า การกระจายอำนาจจะต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ โดยมีการวางแผนจากการมองภาพรวม สิ่งที่จะเป็นผลของการกระจายอำนาจนอกเหนือไปจากอปท.และประชาชน จะได้รับอำนาจมากขึ้น คือ รัฐบาลจะต้องลดอำนาจลง และขนาดของรัฐบาลควรจะต้องเล็กลง การวางแผนกระจายอำนาจจึงต้องทำร่วมไปกับการวางแผนปฏิรูประบบราชการ โดยมีผลลัพธ์คือ รัฐบาลมีขนาดเล็กลง ไม่ใช่ใหญ่ขึ้น เพราะรัฐบาลได้กระจายอำนาจส่วนหนึ่งไปให้อปท. แล้ว

#### **4.1.5 แนวคิดของการกระจายอำนาจโดยการโอนเงิน โอนงาน และโอนคนให้แก่ อปท. แบบหนึ่งต่อหนึ่ง ทำให้การกระจายอำนาจเกิดอย่างล่าช้า เกิดความสูญเสียทาง เศรษฐกิจ และเป็นภาระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

งานวิจัยนี้มีความเห็น การที่รัฐบาลมีแนวคิดที่จะโอนเงิน โอนงาน และโอนคนของหน่วยงานของรัฐบาลที่ทำภารกิจที่ควรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบหนึ่งต่อหนึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจ ทำให้การกระจายอำนาจล่าช้า เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ และเป็นผลเสียหายต่อท้องถิ่นได้ เพราะอปท. อาจไม่ต้องการจัดทำภารกิจที่รัฐบาลเคยจัดทำในพื้นที่ของอปท. ก็เป็นไปได้ อีกทั้งการโอนคนจากรัฐบาลไปสู่อปท. ส่วน

ใหญ่มักเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูง มีระดับเงินเดือนสูง และมีความรู้ความสามารถสูงเกินไปที่จะไปประจำที่อปท. อีกทั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงเองก็อาจไม่อยากย้ายไปประจำทำงานกับอปท. ในขณะที่อปท. อาจจะไม่ต้องการเจ้าหน้าที่ระดับสูงซึ่งมีเงินเดือนสูงและเป็นภาระทางการคลังของอปท. ในด้านรายจ่ายประจำต่อไป

ตัวอย่างแนวคิดดังกล่าวได้แก่ กำหนดให้รัฐบาลหยุดทำภารกิจหนึ่งๆ ที่ควรเป็นของอปท. เช่น หยุดสร้างถนน สะพาน หยุดขุดบ่อน้ำ หยุดจัดซื้อนมให้เด็กนักเรียน ฯ ในพื้นที่อปท.หนึ่งๆ และจะโอนเงินงบประมาณส่วนนี้ให้กับอปท. ในขณะเดียวกันรัฐบาลได้กำหนดให้อปท. ต้องสร้างถนน สะพาน ขุดบ่อน้ำ จัดซื้อนมให้เด็กนักเรียน ฯ แทนรัฐบาล และต้องรับโอนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐบาลที่เคยทำภารกิจนั้นๆ ตามงานที่กระจายอำนาจให้อปท. ไปด้วย

งานวิจัยนี้เห็นว่า แนวคิดนี้ยังคงยึดติดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเสมือนหน่วยงานสาขาของรัฐบาล การโอนงาน โอนเงิน โอนคนในลักษณะนี้ จะไม่ก่อให้เกิดการกระจายอำนาจที่แท้จริงได้ เพราะหากเป็นการกระจายอำนาจที่แท้จริงแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรสามารถตัดสินใจใช้จ่ายเงินของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เองได้ สามารถบริหารงาน บริหารเงิน และบริหารคนขององค์กรได้ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีอิสระที่จะใช้จ่ายในภารกิจที่ได้รับมอบหมายหรือเลือกจัดทำภารกิจใดๆ ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด คัดเลือกคนที่มีความสามารถตามความต้องการ และจ่ายค่าตอบแทนตามอัตราที่เห็นสมควร ฯลฯ

## 4.2 วิธีการงบประมาณ

4.2.1 อปท. ไม่มีอำนาจกำหนดรายละเอียดวิธีการงบประมาณของตนเอง แต่ถูกกำหนดให้ปฏิบัติตามรูปแบบและระบบวิธีการงบประมาณที่ออกโดย กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งกำหนดให้วิธีการงบประมาณของ อปท. มีมาตรฐานเดียวและให้ใช้กับทุกอปท. (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร (กทม.))

ระบบวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถูกกำหนดโดยหน่วยงานของรัฐบาล คือ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยกำหนดให้มีลักษณะคล้ายกันกับวิธีการงบประมาณของรัฐบาล และเป็นวิธีการงบประมาณที่มีมาตรฐานเดียวใช้กับทุกอปท. (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) มิได้มีการจัดแยกหลายๆ มาตรฐานให้เหมาะสมสำหรับอปท. ที่มีความแตกต่างกันมาก พบว่าอปท. บางแห่งเป็นองค์กรขนาดใหญ่ เจ้าหน้าที่มีจำนวนมาก มีรายได้สูง มีกิจกรรมที่ต้องจัดทำมาก เช่น เทศบาลนคร อบจ. บางแห่ง ฯ และมีอปท. บางแห่งมีขนาดเล็ก เจ้าหน้าที่มีจำนวนไม่มาก มีรายได้ต่ำ มีกิจกรรมที่สามารถดำเนินการได้ไม่มาก สาเหตุที่กำหนดเป็นมาตรฐานเดียวสำหรับทุกๆ อปท. ส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐได้กำหนดรูปแบบการปกครองขององค์กรป



ครองส่วนท้องถิ่น เหมือนของรัฐบาล มีฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภา ซึ่งทำให้กระบวนการวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรขนาดเล็กซับซ้อน และมีขั้นตอนมากโดยไม่จำเป็น เกิดความสิ้นเปลืองทางการใช้จ่าย อีกทั้งเป็นรูปแบบที่กำหนดเน้นที่พิธีการมากกว่าผลสัมฤทธิ์ นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐบาล (กรมการปกครอง) จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ รวมถึงการบริหารงบประมาณของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค่อนข้างมาก เช่น มีหนังสือสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำงบประมาณเน้นกิจกรรมหนึ่งกิจกรรมใด การให้อำนาจนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ การเข้ามาเกี่ยวข้องของรัฐบาลในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยลงในรายละเอียดการปฏิบัตินี้จึงขัดกับหลักการกระจายอำนาจ เป็นการปฏิบัติต่อบท. เสมือนอบท.เป็นหน่วยงานสาขาของรัฐบาล ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอิสระในการตัดสินใจด้านรายจ่ายและบริหารงานด้านรายจ่ายของตนเองอย่างแท้จริง

#### **4.2.2 วิธีการงบประมาณของอบท. ปัจจุบันยังไม่ได้มุ่งเน้นที่ผลงานหรือกิจกรรม แต่มุ่งเน้นรายละเอียดรายการทางการเงิน และพิธีการงบประมาณ**

จากการศึกษาพบว่า รูปแบบวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันเป็นรูปแบบที่เน้นรายละเอียดรายการทางการเงินและพิธีการงบประมาณ มากกว่ากิจกรรมและผลงาน เนื่องจากวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดได้ลอกเลียนจากแบบวิธีการงบประมาณของรัฐบาล ซึ่งเป็นระบบที่ล้าสมัย จากการศึกษพบว่าขณะนี้รัฐบาลกำลังปรับเปลี่ยนรูปแบบงบประมาณของรัฐบาลเป็นงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Base Budgeting) แต่งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ได้ปรับเปลี่ยน เพราะอำนาจการเปลี่ยนวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องให้หน่วยงานรัฐเป็นผู้กำหนด แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางแห่งจะพร้อมและต้องการปรับเปลี่ยนวิธีการงบประมาณของตนให้ทันสมัย แต่ก็ไม่สามารถทำได้ ทำให้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการวางแผนทางการเงินการคลัง การจัดทำงบประมาณจึงเป็นการทำตามพิธีการและเพื่อให้ได้เงินมาใช้จ่ายเท่านั้น

#### **4.2.3 วิธีการงบประมาณของอบท. เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ**

แม้ว่าไม่นานมานี้ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จะได้สั่งการให้อบท. โดยเฉพาะ อบต. ดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ในรูปของประชาคม แต่จากการ

ศึกษาพบว่าประชาชนยังคงไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณของอปท. มากนัก และถึงแม้จะมีการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นจะมักไม่เป็นระบบ สาเหตุเพราะระบบวิธีการงบประมาณมิได้กำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเงื่อนไขของการจัดทำงบประมาณที่ชัดเจน มิได้ระบุกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน วิธีการมีส่วนร่วม และระยะเวลาที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ให้ชัดเจน นอกจากนี้งานวิจัยพบว่า บางอปท.มีการจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แต่งบประมาณรายจ่ายของอปท. กลับมิได้สอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่นเท่าไรนัก คือ แผนฯ ก็อยู่ส่วนแผน แต่จะมีการนำไปจัดในงบประมาณหรือไม่ นั้น ไม่มีการเชื่อมโยงกันที่ชัดเจน พบว่า แผนพัฒนาท้องถิ่นจะกำหนดถึงกรอบแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นในกิจกรรมด้านต่างๆ ซึ่งกว้างมาก ไม่เป็นรูปธรรม และอปท.ขนาดเล็กส่วนใหญ่ไม่ได้จัดทำงบประมาณของท้องถิ่นตามกรอบแนวทางที่แผนพัฒนาท้องถิ่นกำหนด และประชาชนมิได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการจัดทำงบประมาณโดยตรง แต่อาจมีส่วนร่วมรับฟังการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในสภาฯ ซึ่งเป็นตอนทีงบประมาณได้ร่างเสร็จเรียบร้อยแล้ว

การที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณของ อปท. นี้เอง ทำให้อาจเกิดความขัดแย้ง การไม่เข้าใจกัน และประชาชนไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของอปท. ได้เท่าที่ควร

#### **4.3 ระบบควบคุมการใช้จ่าย**

4.3.1 อปท. ไม่มีอำนาจที่จะกำหนดรายละเอียดระบบการควบคุมการใช้จ่ายของตนเอง แต่ระบบการควบคุมการใช้จ่ายของอปท. ถูกกำหนด โดยระเบียบของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยให้ใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับทุกๆ อปท. (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร)

งานวิจัยนี้ได้ศึกษาระบบการควบคุมการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงใน 5 ระบบงาน อันได้แก่

1. ระบบการควบคุมงบประมาณ
2. ระบบการเงิน
3. ระบบพัสดุ
4. ระบบบริหารบุคลากร
5. ระบบบัญชี

ระบบการควบคุมการใช้จ่ายของอปท. เหล่านี้ ปัจจุบันถูกกำหนดหน่วยงานของรัฐบาล เช่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง) กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ฯ ผ่านการออกกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่างๆ ยกเว้นระบบบริหารบุคลากรซึ่ง

ปัจจุบันถูกกำหนดโดยการออกหลักเกณฑ์และดำเนินการบริหารงานบุคคลของอปท. ของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น (กต.) อาศัยอำนาจตามพ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 องค์ประกอบของ กต. มีลักษณะไตรภาคี ประกอบไปด้วย ตัวแทนของหน่วยงานรัฐบาลเป็นกรรมการจำนวน 6 คน ร่วมกับตัวแทนของอปท. 5 คนและผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน กต. มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นทุกประเภท (ยกเว้นกทม.) นอกจากนี้ยังมีการกำหนดคณะกรรมการกลางสำหรับอปท. ประเภทต่างๆ และคณะกรรมการระดับท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด ซึ่งงานวิจัยเห็นว่าเป็นระบบที่ซับซ้อน และยุ่งยาก ทำให้การบริหารบุคลากรของอปท. แต่ละแห่งผูกกันเป็นเครือข่าย เช่นเดียวกับระบบราชการของรัฐบาลซึ่งมีขนาดใหญ่ มีบุคลากรมาก จึงใช้มาตรฐานเดียวกันสำหรับทุกเรื่อง ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานไม่สามารถบริหารงานได้ ทำให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นงานวิจัยจึงเห็นว่า ระบบเครือข่าย แบบ กต. แม้ว่าจะนำมาซึ่งความมั่นคงในอาชีพการงานของพนักงาน แต่ก็แลกด้วยการบริหารจัดการที่ไม่เป็นอิสระและไม่มีประสิทธิภาพ

การกำหนดวิธีการควบคุมการใช้จ่ายของหน่วยงานรัฐบาล ผ่านการออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการต่างๆ จะลงในรายละเอียดว่าอปท. จะต้องปฏิบัติอะไร และอย่างไร ทางด้านการเงิน การพัสดุ บริหารบุคลากร และการบัญชี การกำหนดคู่มือการปฏิบัติงาน ตัวอย่างระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติตาม ฯลฯ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 เป็นต้น

งานวิจัยนี้มีความเห็นว่า การที่หน่วยงานของรัฐบาลเข้าไปควบคุม กำหนด กำกับระบบการควบคุมการใช้จ่ายของอปท. ในรายละเอียดเช่นนี้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดอิสระในการบริหารจัดการเงินการคลังของตนให้มีประสิทธิภาพ และถ้าหากอปท. จะปรับปรุงระบบการควบคุมการใช้จ่ายของตนให้เหมาะสม และมีประสิทธิภาพสูงขึ้น แต่ขัดกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่รัฐบาลกำหนดแล้ว ก็จะเท่ากับว่า อปท.กระทำผิดกฎหมาย เป็นที่ทราบกันดีว่าระบบการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลในปัจจุบันก็มีปัญหา ล้าสมัย และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งรัฐบาลเองก็ตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้ และกำลังดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงระบบการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลอยู่ในขณะนี้ การจำกัดอำนาจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ต้องดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบการควบคุมการใช้จ่ายแบบเดียวกับรัฐบาลโดยลงในรายละเอียดปฏิบัติ ทั้งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่หน่วยงานสาขาของรัฐบาล จึงไม่เหมาะสม และขัดกับแนวคิดการกระจายอำนาจอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว การบริหารจัดการใดๆ ของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งระบบการควบคุมการใช้จ่ายจะต้องมีมาตรฐานพอสมควร เพื่อสร้างความมั่นใจในการทำงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานบริการประชาชน งานวิจัยนี้จึงมีความเห็นว่า รัฐบาลควรแก้ไขกฎหมายให้อำนาจองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดระบบการควบคุมการใช้จ่ายของตนเองได้ สามารถบริหารจัดการงาน บริหารเงิน บริหารคนของ อปท. เองได้ ภายใต้กรอบมาตรฐานที่รัฐบาลกำหนด กล่าวคือ รัฐบาลควรปฏิบัติกับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยถือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานอิสระ ไม่ใช่หน่วยงานสาขาในสังกัดรัฐบาล หรือปฏิบัติต่ออปท. แบบที่รัฐบาลปฏิบัติต่อบริษัทเอกชน คือ เขาต้องสามารถควบคุมการใช้จ่ายของตนเองได้ ภายใต้กรอบกฎหมาย กรอบมาตรฐานที่รัฐกำหนด เช่น มาตรฐานทางด้านบัญชี การเงินต่างๆ การเปิดเผยข้อมูล การตรวจสอบบัญชี เป็นต้น

#### **4.3.2 ระบบการควบคุมการใช้จ่ายของอปท. ในปัจจุบันควบคุมมากเกินไป ไม่คล่องตัว ไม่โปร่งใส และไม่ประกันการรั่วไหล**

จากการศึกษาพบว่า ระบบการควบคุมการใช้จ่ายของอปท. ที่หน่วยงานของรัฐบาล กำหนดมีลักษณะคล้ายกับระบบควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาล ซึ่งควบคุมมากเกินไป ไม่คล่องตัว ไม่โปร่งใส และไม่ประกันการรั่วไหล นอกจากนี้ เนื่องจากอปท. มีความแตกต่างของขนาดองค์กรค่อนข้างมาก โดยอปท.ส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก ได้แก่ อบต. ขณะที่หน่วยงานของรัฐบาลส่วนใหญ่เป็นองค์กรขนาดใหญ่ การบริหารงานมีความซับซ้อน การบังคับใช้ระบบการควบคุมการใช้จ่าย อปท. แบบเดียวกับรัฐบาลจึงไม่เหมาะกับอปท. ทุกๆ แห่ง โดยเฉพาะอปท.ขนาดเล็ก และระบบฯ ดังกล่าวกลายเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการของอปท. เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการตรวจสอบ ก่อนการใช้จ่ายที่กำหนดให้อปท.ต้องตรวจสอบและขออนุมัติหลายขั้นตอน ผ่านหลายบุคคลเพื่อให้มั่นใจว่าไม่เกิดการรั่วไหล

### **4.4 ระบบการตรวจสอบการใช้จ่าย**

#### **4.4.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีระบบการตรวจสอบภายใน**

จากการศึกษาพบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่ไม่มีระบบการตรวจสอบภายใน ยกเว้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ใหญ่ๆ บางแห่ง เช่น กรุงเทพมหานคร เทศบาลบางแห่งฯ ในทางปฏิบัติการตรวจสอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่อยู่ในรูปการตรวจสอบภายนอกโดยหน่วยงานของรัฐบาล เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) กรมการปกครอง เสมียนตราจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ฯลฯ โดยตัวแทนของหน่วยงานรัฐบาลจะเข้าไปตรวจ

สอบการทำงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบหรือไม่ ตรวจสอบ รายงานต่างๆ ระบบการใช้จ่ายว่าถูกต้อง ครบถ้วนหรือไม่ เป็นไปตามการมอบหมายหรือไม่ ซึ่ง การตรวจสอบนี้งานวิจัยถือว่าการตรวจสอบภายนอกไม่ใช้การตรวจสอบภายใน เพราะผู้ที่ ตรวจสอบเหล่านี้มิได้เป็นคนในองค์กร หรือไม่ได้รับเงินว่าจ้างจากผู้บริหารอปท. และได้รายงาน ผลการตรวจสอบขึ้นตรงกับผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นตัวแทนของ หน่วยงานรัฐบาล รับเงินเดือนและขึ้นตรงต่อรัฐบาล รัฐบาลเป็นผู้สั่งให้มีการตรวจสอบนี้ขึ้น การที่ รัฐบาลมีหน่วยงานจำนวนมากทำการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปฏิบัติต่อองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เสมือนเป็นหน่วยงานสาขาของรัฐบาลด้วยจึงขัดกับแนวคิดการกระจาย อำนาจ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่หน่วยงานสาขาของรัฐบาล แต่เป็นหน่วยงานอิสระ ที่ได้รับการเลือกตั้งแบบฉันทานุมัติจากประชาชนในท้องถิ่นให้มาทำงานอปท. อปท. จึงรับผิดชอบ ประชาชนที่เลือกตั้งตนเป็นอันดับแรกมิใช่รับผิดชอบต่อหน่วยงานของรัฐบาลที่เข้าไปตรวจสอบโดยตรง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังคงสามารถตรวจสอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่ถือเป็นการตรวจ สอบภายนอก และควรตรวจสอบอปท. ว่าอปท.ได้ดำเนินการตามกรอบกฎหมายที่กำหนดหรือไม่ มากกว่าจะตรวจสอบลงรายละเอียดวิธีการใช้จ่าย จำนวนเงินที่ใช้จ่าย ฯลฯ รัฐบาลสามารถตรวจ สอบอปท. โดยลงในรายละเอียดการใช้จ่ายของอปท. ได้ในกรณีที่อปท. ใช้จ่ายเงินของรัฐบาลที่ให้ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับโครงการต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้แน่ใจได้ ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้เงินของรัฐบาลตามกิจกรรมที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุนอย่างคุ้มค่า และเป็นไปตามจุดประสงค์ที่กำหนด

#### **4.4.2 ถ้ารัฐบาลจะกำหนดให้ สตง. เป็นหน่วยงานที่ต้องตรวจสอบอปท. คาดว่า สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) จะไม่สามารถตรวจสอบอปท. ได้ครบถ้วนทุกแห่งภายในเวลาอันสั้น**

จากการศึกษาพบว่า สตง. ไม่น่าจะสามารถตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ ครบถ้วนทุกแห่งได้ในแต่ละปี เนื่องจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวนมากถึง 8,750 ใน ขณะที่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบของ สตง. มีเพียง 1,760 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 19 มิถุนายน 2544) และ สตง. ยังหน้าทำที่หลัก คือต้องทำการตรวจสอบหน่วยงานของรัฐบาล (ราชการส่วนกลางและส่วน ภูมิภาค) และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีจำนวนมากกว่า 62,643 หน่วย งานวิจัยนี้ประมาณว่า หากสตง.ทำการตรวจสอบหน่วยงานต่างๆ ในอัตราของการตรวจสอบในปัจจุบัน (สตง.ตรวจสอบ หน่วยงานประมาณ 2,200 หน่วยต่อปี) จะสามารถตรวจสอบงานของทุกหน่วยงานรับตรวจ ทั้ง ของรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งได้ครบ สตง.จะต้องใช้เวลามากกว่า 30 ปี

ในทางปฏิบัติ สตง. ดำเนินการตรวจสอบหน่วยงานต่างๆ ด้วยการสุ่มตรวจ สำหรับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว สตง. ตรวจสอบอปท. โดยเฉลี่ยประมาณ 2-3 ปีต่อครั้งต่อแห่ง นอกจากนี้ กรมการปกครองยังได้กำหนดให้เสมียนตราจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ตรวจสอบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย อย่างไรก็ตาม พบว่าการตรวจสอบโดยเสมียนตราจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดมีเกิดขึ้นอย่างครบถ้วน ทั้งถึงอปท. ทุกแห่ง และได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้กำหนดให้ ทั้งสตง. และกรมการปกครองตรวจสอบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการตรวจสอบภายนอก ไม่ใช่การตรวจสอบภายใน ควรยกเลิกอันใดอันหนึ่งเสีย เพื่อไม่ให้ทำงานซ้ำซ้อน หรือแบ่งงานการตรวจสอบให้ชัดเจน

#### **4.4.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้จ่ายของ อปท. ยังคงไม่แพร่หลาย**

แม้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีมากขึ้นเป็นลำดับก็ตาม แต่การมีส่วนร่วมของประชาชน และการตื่นตัวและเข้าใจในแนวคิดของการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบอปท. ยังมีไม่มากนัก และมีอย่างไม่แพร่หลาย จากการศึกษาพบว่า มีผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ ข้าราชการและผู้นำท้องถิ่นหลายคน เข้าใจในแนวคิดของการกระจายอำนาจและมีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างกระตือรือร้น แต่ประชาชนโดยส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความสนใจ เข้าใจ ติดตาม หรือ ทราบความเป็นไปและผลกระทบของการกระจายอำนาจต่อตนเอง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการประชาสัมพันธ์เรื่องการกระจายอำนาจยังไม่แพร่หลาย ระบบการดำเนินงานของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นอยู่ยังไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากเท่าที่ควร แม้ว่าจะมีการพยายามแล้วก็ตาม เช่น กรมการปกครองมีการคำสั่งให้อำเภอ และองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำประชาคมเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ซึ่งจากการสอบถามพบว่ามีประชาชนในบางพื้นที่เท่านั้นที่ตื่นตัวกับเรื่องนี้

นอกจากนี้รูปแบบการมีส่วนร่วมมักจะเกิดขึ้นโดยการสั่งการให้มีขึ้น มากกว่าจะเป็นไปตามธรรมชาติของการอยากมีส่วนร่วมจากประชาชน และการมีส่วนร่วมกับประชาชนที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะเป็นไปในลักษณะของการสื่อสารทางเดียว คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รายงานผลงานต่างๆ ให้ประชาชนรับทราบ มากกว่าจะเป็นการสื่อสารสองทาง คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รายงานผลงานต่างๆ ให้ประชาชน และประชาชนแสดงความเห็นตอบกลับมา และประชาชนมีส่วนร่วมคิด และร่วมทำงานกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การสื่อสารสองทาง มักได้ผลกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดเล็ก มีประชาชนในพื้นที่ไม่มาก และมีความใกล้ชิดกัน เช่น อบต. ในขณะที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดใหญ่ ประชาชนมีจำนวนมาก ประชาชนส่วนใหญ่จะไม่

ค่อยมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เท่าไรนัก เป็นลักษณะการมีส่วนร่วมผ่านตัวแทน หรือผู้นำชุมชนมากกว่าการมีส่วนร่วมโดยตรง

งานวิจัยนี้มีความเห็นว่า การกระจายอำนาจแท้จริงแล้วเป็นการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรของภาครัฐรูปแบบหนึ่งซึ่งได้รับฉันทานุมัติจากประชาชน ช่วยทำให้ภาครัฐสื่อสารกับประชาชนได้อย่างใกล้ชิดกว่าอยู่ในรูปหน่วยงานของรัฐบาล ความใกล้ชิดและได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นทำให้อปท. สามารถทราบความต้องการของประชาชน และให้บริการสาธารณะได้ตรงต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น การสร้างความมีส่วนร่วมกับประชาชนของ อปท. จึงมีความสำคัญมาก และเป็นจุดแข็งของการกระจายอำนาจ

## 5. ข้อเสนอ

ข้อเสนอของงานวิจัยนี้ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษา มีดังต่อไปนี้

### 5.1 การจัดแบ่งภารกิจภาครัฐ

#### 5.1.1 ภาครัฐยังคงมีความจำเป็นต้องคงอยู่ในระบบเศรษฐกิจ

งานวิจัยนี้ได้เสนอถึงเหตุผลและความจำเป็นต้องมีภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพื่อทำหน้าที่หลัก 2 ประการ คือ

(1) การใช้อำนาจรัฐ บังคับ ควบคุม แทรกแซง และกำกับ (State Power) เพื่อสร้างความผาสุก และความมั่นคงในสังคม ได้แก่ การออกกฎหมาย การบังคับจัดเก็บภาษี การลงโทษผู้ที่ทำผิดกฎหมาย ฯลฯ

(2) การร่วมหรือสนับสนุน การผลิตและการบริโภค สินค้าและบริการบางอย่างที่รัฐจัดทำแล้วมีประสิทธิภาพมากกว่าภาคเอกชนจัดทำ ซึ่งได้แก่ สินค้าและบริการที่กลไกตลาดทำงานไม่สมบูรณ์

การศึกษาเสนอว่า รัฐควรผลิตสินค้าและบริการใดๆ ที่หากผลิตหรือดำเนินงานโดยภาคเอกชนแล้วจะมีปัญหา “ความล้มเหลวของตลาด” (Market Failure) ทำให้สินค้าหรือบริการสาธารณะนั้นๆ ควรถูกแทรกแซงการผลิต หรือ ดำเนินการจากภาครัฐ ภารกิจของภาครัฐควรดำเนินการเมื่อกิจกรรมใดมีความล้มเหลวของกลไกตลาดเกิดขึ้น ได้แก่ (1) สินค้าที่มีสภาพผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) (2) สินค้าสาธารณะ (Public Goods) เช่น การป้องกันประเทศ การสร้างประภาคารในทะเล (3) Merit Goods เช่น การจัดการศึกษา การรักษาพยาบาล

การวิจัยและพัฒนา (4) สินค้าและบริการที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอก (Externality) ทั้งนี้ เมื่อเวลาเปลี่ยนไป ตลาดและเทคโนโลยีมีการพัฒนามากขึ้น สินค้าและบริการบางอย่างที่เคยมีปัญหาความล้มเหลวของตลาดก็อาจไม่มีปัญหาความล้มเหลวของตลาดได้ ภาครัฐจึงจำเป็นต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้เหมาะสมอยู่อย่างต่อเนื่อง

### 5.1.2 จัดแบ่งภารกิจของภาครัฐออกเป็น 14 ด้าน

งานวิจัยนี้เสนอการจัดแบ่งภารกิจของภาครัฐ ออกเป็น 14 ด้านหลัก โดยใช้หลักการของคู่มือระบบ GFS (ฉบับแก้ไข) มาปรับใช้ เพื่อให้สามารถจัดแบ่งภารกิจของภาครัฐ ที่เป็นมาตรฐานและเป็นสากล และเชื่อมโยงกับระบบบัญชี และระบบสถิติข้อมูลทางการคลังที่ใช้ในการจัดทำรายงานฐานะการคลังของ อปท. เพื่อใช้วิเคราะห์และประเมินผลการปฏิบัติงานทางการคลังของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในเชิงเศรษฐศาสตร์ได้ และเปรียบเทียบกับข้อมูลสถิติทางการคลังของต่างประเทศได้ ที่สำคัญสามารถนำไปเชื่อมโยงกับระบบสถิติการคลังมหภาคอื่นได้ เช่น ระบบบัญชีประชาชาติ ดุลการชำระเงิน

ภารกิจภาครัฐ 14 ด้าน ที่เสนอ มีดังนี้

- (1) การบริการสาธารณะทั่วไป (General Public Services)
- (2) การป้องกันประเทศ (Defense)
- (3) การรักษาความสงบภายในประเทศ (Public Order and Safety)
- (4) การเศรษฐกิจ<sup>1</sup> (Economic Affairs)
- (5) การป้องกันสิ่งแวดล้อม (Environment Protection)
- (6) การเคหะและชุมชน (Housing and Community Amenities)
- (7) การสาธารณสุข (Health)
- (8) การวัฒนธรรม ศาสนาและนันทนาการ (Culture, Religion and Recreation)
- (9) การศึกษา (Education)

---

<sup>1</sup> การเศรษฐกิจได้แบ่งออกเป็น 9 ด้านย่อย ดังนี้ คือ (1) การพาณิชย์ (2) แรงงาน (3) การเกษตร (4) การเชื้อเพลิงและพลังงาน (5) การอุตสาหกรรมและการเหมืองแร่ (6) การคมนาคมและการขนส่ง (7) การสื่อสาร (8) การท่องเที่ยว (9) การเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดย ด้านย่อย การเกษตร อุตสาหกรรม การคมนาคมและขนส่ง ที่จัดอยู่ในหมวดการเศรษฐกิจ เป็นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ เท่านั้น และแยกเอาหมวดการเกษตร อุตสาหกรรม การคมนาคมขนส่งออกมา เพราะจะเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐในการควบคุม กำกับ หรือการวิจัยและพัฒนาในหมวดนั้น ๆ และรัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับด้านต่างๆ เหล่านี้เพื่อการพัฒนาประเทศ เช่น การเกษตรในเชิงเศรษฐกิจ ได้แก่ กิจกรรมการอุดหนุนราคา สินค้าเกษตร จะจัดในหมวดเศรษฐกิจ แต่ถ้าเป็นการวิจัยและพัฒนาพันธุ์พืชจะจัดอยู่ในหมวดใหญ่ด้านการเกษตร



- (10) การป้องกันด้านสังคม (Social Welfare)
- (11) การเกษตร (Agriculture)
- (12) การอุตสาหกรรม (Industry)
- (13) การคมนาคม การขนส่ง และการสื่อสาร (Transportation and Communication)
- (14) การวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Science and Technology)

### 5.1.3 จัดแบ่งภารกิจของภาครัฐระหว่างรัฐบาลและอปท. และระหว่างอปท. แต่ละระดับ

งานวิจัยนี้เสนอให้จัดแบ่งภารกิจของภาครัฐที่ได้จากข้อ 5.1.3 เป็นภารกิจของรัฐบาลและภารกิจของอปท. และจัดแบ่งภารกิจของอปท. ระหว่างอปท. แต่ละระดับ โดย อาศัยหลักการ 4 ประการ ดังนี้

- 2.1 หลักความสามารถของการให้บริการโดยเน้นที่ตัวสินค้าหรือบริการนั้นๆ (Optimal Service or Capacity)
- 2.2 ขอบข่ายผลประโยชน์หรืออาณาเขตผลประโยชน์ (Benefit Overlap and Congested Goods)
- 2.3 การประหยัดต่อขนาดในทางเศรษฐกิจ (Economies of Scale)
- 2.4 หลักความใกล้ชิดโดยสามารถตรวจสอบผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ได้ (Closeness and Accountability)

ผลการจัดแบ่งภารกิจของภาครัฐ ระหว่าง รัฐบาลและอปท. ตามหลักการข้างต้น คือ

(1) ภารกิจของรัฐบาล โดยหลักการแล้ว รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่จัดทำภารกิจในทุกประเภทและทุกด้าน ให้แก่ประชาชนทั้งประเทศอยู่แล้ว แต่เพื่อให้การจัดทำภารกิจนั้นก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะความต้องการที่หลากหลายและแตกต่างกันในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเกิดประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นจะต้องจัดแบ่งภารกิจให้ชัดว่า ภารกิจใดที่รัฐบาลควรมีอำนาจหน้าที่จัดทำ ภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอำนาจหน้าที่จัดทำ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีเรื่องหลักขอบข่ายผลประโยชน์ระดับท้องถิ่น หลักความใกล้ชิดกับประชาชนหรือเขตการปกครองที่เหมาะสม และเพื่อไม่ให้เกิดการซ้ำซ้อนกัน โดยภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกดำเนินการแล้ว และรัฐบาลไม่ควรเข้าไปแข่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำภารกิจนั้น ดังนั้น รัฐบาลจึงมีหน้าที่ออกนโยบาย (Policy Maker) กำกับนโยบาย (Regulator) กำหนดมาตรฐาน (Standard Setter) และส่งเสริมสนับสนุน

(Promoter) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการภารกิจของอปท.ให้ดีที่สุด และลดบทบาทในการปฏิบัติ (Operator) ลงในภารกิจปฏิบัติที่อปท. ทำได้

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังคงมีภารกิจบางประการจะต้องปฏิบัติและจัดทำต่อไป โดยงานวิจัยไม่เสนอให้เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากภารกิจบางอย่างเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับขอบข่ายผลประโยชน์ในระดับชาติ คือ เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องและกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนทั่วประเทศ (National Benefit Coverage) หรือเป็นภารกิจที่จำเป็นต้องให้มีมาตรฐานเหมือนกันทั่วประเทศ ภารกิจที่ต้องใช้เงินทุนสูงหรือเทคนิคสูงมาก และจะประหยัดจากขนาดมากกว่าถ้ารัฐบาลเป็นผู้จัดทำ เช่น การจัดเก็บภาษีของรัฐบาล การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ การบริหารงานต่างประเทศ การบริหารด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในภาพรวม การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การยุติธรรม การจัดโครงสร้างและการบริหารของภาครัฐ การบริการประกันสังคม (Social Security) การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ ฯลฯ ซึ่งหากในอนาคต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความพร้อมมาก สามารถดำเนินการภารกิจเหล่านี้ได้ รัฐบาลก็อาจจ้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการบางภารกิจของรัฐบาลได้ตามที่รัฐบาลเห็นสมควร แต่ความรับผิดชอบในภารกิจเหล่านี้ยังคงเป็นของรัฐบาล

(2) ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นภารกิจด้านการปฏิบัติการ (Operation) ในการให้บริการสาธารณะที่เกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ เป็นบริการที่มีขอบข่ายผลประโยชน์จำกัดพื้นที่ ความใกล้ชิดกับประชาชนทำให้ อปท. ได้เปรียบในการทราบถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และสามารถจัดสินค้าและบริการสาธารณะตรงต่อความต้องการของประชาชนได้ดีกว่ารัฐบาล ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งออกเป็นสองกลุ่ม คือ

- ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรดำเนินการ และสามารถเลือกตัดสินใจได้ว่า จะทำหรือไม่ก็ได้ตามความต้องการของประชาชน เช่น การทำถนน การสร้างสะพาน การขุดบ่อน้ำ การสร้างโรงพยาบาล การจัดให้มีโรงเรียน ฯลฯ

- ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ดำเนินการแทน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจด้านการปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอรัฐ เช่น การจัดทำและให้บริการทะเบียนราษฎร บัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนสมรส การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ การจดทะเบียนและตรวจสอบโรงงานหรือเครื่องจักร การให้คำรับรองการตรวจสอบเครื่องชั่งตวงวัด การอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ การจดทะเบียนรถยนต์และล้อเลื่อน การให้บริการเกี่ยวกับทะเบียนที่ดิน ฯลฯ ซึ่งเป็นภารกิจที่เมื่อรัฐบาลมอบหมายให้อปท. แล้ว อปท. ต้องดำเนินการ และไม่สามารถเลือกไม่ทำได้ ทั้งนี้การที่รัฐบาลจะมอบหมายให้แก่อปท. หรือไม่ขึ้นกับความพร้อมของอปท. ซึ่งถ้าหากอปท. มีความพร้อม งานวิจัยเสนอว่ารัฐ

บาลควรมอบหมายภารกิจเหล่านี้ให้แก่ อบท.ดำเนินการแทน เพราะจะมีประสิทธิภาพดีกว่ารัฐบาลตัวเอง และถ้ามีต้นทุนในการจัดทำภารกิจเหล่านี้ รัฐบาลควรอุดหนุนเงินให้แก่ อบท. ด้วยให้สอดคล้องกับต้นทุนของงานที่มอบหมายให้แก่อบท. หรือให้อบท. จัดเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการดังกล่าวตามต้นทุนที่เกิดขึ้นจริง

สำหรับการจัดแบ่งภารกิจของอบท. งานวิจัยได้ทำตามหลักการเดียวกับการจัดแบ่งภารกิจของภาครัฐระหว่างรัฐบาลและอบท. โดยนำภารกิจของอบท. ที่ได้มาจัดแบ่งระหว่างอบท. 2 ระดับ คือระดับบนและระดับล่าง ทั้งนี้งานวิจัยนี้ ได้เปรียบเทียบองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ เมืองพัทยาเท่ากับเทศบาล และกรุงเทพมหานครเป็นเสมือนทั้งองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นทั้งระดับบนและระดับล่าง โดยมีข้อเสนอดังนี้

(2.1) อบท.ระดับบน ได้แก่ อบจ. ควรทำภารกิจใดๆ ที่มีขอบข่ายผลประโยชน์ทั่วทั้งจังหวัด ภารกิจที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง และ/หรือเทคนิคสูง ภารกิจที่ต้องใช้อำนาจรัฐที่เด็ดขาด เช่น เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการถือกรรมสิทธิ์ การครอบครองสิทธิของประชาชน และเป็น การดูแลในภาพรวมของจังหวัด เช่น การจัดทำผังเมืองจังหวัด การกำจัดขยะ การจัดให้มีโรงพยาบาลประจำจังหวัด การจดทะเบียนเครื่องจักร การประสานงานระหว่างองค์กรภายในจังหวัด การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร ฯลฯ นอกจากนี้ อบจ. ยังมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุนการทำงานของอบท. ระดับล่างให้สามารถปฏิบัติงานได้ และไม่ควรถ่วงชั้นอบท. ระดับล่างดำเนินการกิจของ อบท. ระดับล่างด้วย

(2.2) อบท. ระดับล่าง ได้แก่ อบต. และเทศบาล ควรทำภารกิจที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนในพื้นที่ เป็นภารกิจที่ใช้เงินลงทุนและ/หรือเทคนิคไม่สูงนัก ไม่ต้องใช้อำนาจรัฐ บังคับมาก แต่อาศัยความใกล้ชิดกับประชาชน และมีขอบข่ายจำกัดได้ภายในพื้นที่นั้น ๆ ทั้งนี้พึงระลึกด้วยกว่า เทศบาลเป็นอบท.ระดับล่างที่มีสภาพพื้นที่เป็นชุมชนเมือง และอบต. เป็นอบท. ระดับล่างที่มีสภาพพื้นที่เป็นชุมชนชนบท ความต้องการในการจัดทำภารกิจต่างๆ ย่อมแตกต่างกัน ซึ่งอบท. สามารถตัดสินใจในการจัดทำภารกิจของตนได้ภายใต้กรอบภารกิจของอบท. ภารกิจของอบท. ระดับล่างที่จัดแบ่ง ได้แก่ การจัดเก็บและรวบรวมขยะ การขุดบ่อน้ำ การรักษาพยาบาลพื้นฐาน การฉีดวัคซีน การจัดให้มีห้องสมุด สระว่ายน้ำ สนามกีฬา สวนสาธารณะ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน การแนะแนวอาชีพ และการส่งเสริมการเกษตร เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีภารกิจอีกจำนวนหนึ่งที่รัฐบาล และองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นสามารถทำร่วมกันได้ หรืออบท. ทั้งสองระดับสามารถทำร่วมกันได้ เช่น การรักษาสิ่งแวดล้อม การวิจัยและพัฒนา การส่งเสริมอาชีพ การส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น จากการศึกษาพบว่า การกระจายอำนาจก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาครัฐหลายระดับ และจำเป็นจะต้องมีการจัดระบบการร่วมมือประสานงานกันระหว่างรัฐบาล และอบท. และอบท. แต่ละระดับ เพื่อให้ประชาชนไม่

สูญเสียประโยชน์จากการบริการของภาครัฐที่เคยได้รับ และเกิดประสิทธิภาพในการให้บริการจากภาครัฐสูงสุด

อย่างไรก็ตาม เป็นการยากที่จะชี้ขาดว่า ภารกิจหนึ่งๆ เมื่อให้อปท.ระดับใดทำแล้ว อปท.ระดับอื่น หรือรัฐบาลไม่สามารถทำภารกิจนั้นๆ ได้ เพราะแต่ละอปท. มีความแตกต่างกัน ทั้งในด้านความต้องการ ความพร้อม และความสามารถในการให้บริการสาธารณะ งานวิจัยจึงเสนอหลักการ และกรอบการจัดแบ่งภารกิจของภาครัฐ และแนวทางในการปฏิบัติ คือ ถ้าองค์กรระดับที่ต่ำกว่าสามารถดำเนินการกิจตามกรอบที่จัดแบ่งได้ องค์กรระดับสูงกว่าไม่ควรเข้าไปแข่งทำภารกิจนั้น แต่ถ้าองค์กรระดับล่างไม่สามารถดำเนินการกิจตามกรอบที่จัดแบ่งได้ ให้องค์กรระดับสูงกว่าเข้าไปจัดบริการนั้นแทนได้ ในขณะเดียวกันให้ส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรระดับล่างสามารถทำภารกิจนั้นๆ ให้ได้ในที่สุด และปล่อยให้องค์กรระดับล่างดำเนินการกิจนั้นต่อไป

#### 5.1.4 แกไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยได้เสนอให้มีการแก้ไขทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการภารกิจตามที่งานวิจัยเสนอได้ โดยจัดแบ่งการแก้ไขกฎหมาย ออกเป็น 2 กลุ่มได้แก่

(1) การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำภารกิจที่เสนอได้ตามกฎหมายเฉพาะ

(1.1) การเสนอร่างกฎหมายเฉพาะของท้องถิ่นขึ้นมาใหม่ เพื่อให้อำนาจแก่อปท. สามารถจัดทำภารกิจของ อปท. ได้ ขึ้นมาอีกระบบหนึ่ง คู่ขนานไปกับระบบของรัฐบาล โดยกฎหมายนี้จะกำหนดอำนาจให้อปท. จัดทำภารกิจของตนเฉพาะในเขตพื้นที่ของ อปท. นั้นๆ เท่านั้น ได้แก่ ร่างพ.ร.บ. ตำรวจท้องถิ่น พ.ศ. ...และร่างพ.ร.บ. การจัดระเบียบและการพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. ....

(1.2) การมอบอำนาจตามกฎหมายเฉพาะเดิม กฎหมายส่วนนี้จะเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐโดยแท้ เป็นภารกิจขึ้นกับรัฐบาลจะมอบหมายให้อปท. จัดทำหรือไม่ ตามความพร้อมของอปท. และความเหมาะสม ทั้งนี้งานวิจัยเสนอว่างานส่วนนี้บางส่วนโดยเฉพาะด้านการปฏิบัติงาน ถ้าอปท. ใดมีความพร้อม รัฐบาลควรมอบหมายให้อปท. จัดทำ ซึ่งภารกิจเหล่านี้เกี่ยวข้องกับกฎหมายจำนวนมาก และการแก้ไขกฎหมายทำได้โดยการแต่งตั้งให้อปท. ที่มีความพร้อมเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจทำภารกิจเหล่านี้ได้ หรือการเพิ่มเติมให้อปท. เป็นพนักงานเจ้าหน้าทีตามกฎหมายของภารกิจนั้นๆ หรือการมอบอำนาจให้โดยผู้ที่มีอำนาจรักษาการกฎหมายเฉพาะของภารกิจนั้นๆ เช่น การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ แก้ไขโดยการแต่งตั้งให้อปท. ที่มีความพร้อมและมีพื้นที่ป่าไม้ตั้งอยู่ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเขตท้องที่

ที่อปท. รับผิดชอบ (ตามมาตรา 4 แห่งพ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535) การจดทะเบียนและตรวจสอบโรงงาน หรือเครื่องจักร แก๊ส โดยการมอบอำนาจในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้อปท. ที่พร้อม (ตาม มาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535) เป็นต้น

(2) การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำภารกิจได้ โดยการเพิ่มภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่แนวทางที่เสนอ ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการแก้ไขกฎหมายจัดตั้ง มีลักษณะสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

(2.1) แก้ไขกฎหมายจัดตั้ง อปท. ในแต่ละฉบับของอปท. แต่ละประเภท โดยกำหนดภารกิจของ อปท. ให้มีอำนาจดำเนินการจัดทำภารกิจของอปท. ตามที่งานวิจัยเสนอได้อย่างชัดเจน และกำหนดไม่ให้ภารกิจของ อปท. ไปอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะ โดยตัดคำว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” ตามกฎหมายจัดตั้ง อปท. เดิมออก

(2.2) บัญญัติให้อปท. สามารถจัดทำภารกิจได้เฉพาะภายในขอบเขตพื้นที่ใน 2 ลักษณะ คือ เพิ่มอำนาจให้อปท. มีหน้าที่ที่ต้องจัดทำภารกิจตามที่รัฐบาลมอบหมาย และกำหนดภารกิจของ อปท. ที่อปท. สามารถตัดสินใจเลือกจัดทำเองตามความเหมาะสมของอปท. แต่ละแห่ง โดยกำหนดภารกิจต่างๆ ไว้ในตารางท้ายพ.ร.บ. บัญญัติจัดตั้งอปท.แต่ละประเภท

#### 5.1.5 เสนอแนวทางการปรับเปลี่ยนบทบาทหน่วยงานของรัฐบาล

งานวิจัยนี้เสนอให้หน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลที่กำลังปฏิบัติภารกิจที่ควรเป็นของ อปท. ต้องปรับเปลี่ยนและลดบทบาทในฐานะผู้ปฏิบัติลง และหันไปดำเนินการทางด้านการวางนโยบาย การกำกับ การกำหนดมาตรฐาน และการส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การปฏิบัติอยู่ภายใต้กฎหมาย และได้มาตรฐานมากขึ้น สำหรับหน่วยงานใดๆ ของรัฐบาลซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติที่มีความชำนาญด้านเทคนิคเฉพาะ และยังคงต้องปฏิบัติภารกิจของรัฐบาลต่อไป ได้แก่ กรมชลประทาน กรมพัฒนาชนบท กรมโยธาธิการ ฯลฯ เช่น กรณีกรมโยธาธิการปัจจุบันมีหน้าที่ก่อสร้างถนนหนทางแทบจะทั่วประเทศ เสนอให้ปรับเปลี่ยนองค์กรให้มีขนาดเล็กลง เหลือเฉพาะแต่ส่วนงานที่ทำหน้าที่กำกับ ส่งเสริม ควบคุมมาตรฐานการก่อสร้างถนน และจัดให้มีถนนสายหลักหรือถนนที่เชื่อมต่อระหว่างอปท. ต่างๆ เท่านั้น สำหรับส่วนงานที่เป็นงานปฏิบัติอื่นๆ เช่น งานทำถนน การออกแบบงาน ฯ ให้แปรรูปออกไปเป็นบริษัทจำกัด (Corperatization) แทน โดยรัฐบาลเป็นเจ้าของบริษัท และให้บริษัทสามารถประมูลรับจ้างงานจากภาคเอกชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อหารายได้เช่น ออกแบบ หรือทำถนน ทำสะพาน หรืองานก่อสร้างฯ ได้ เช่นกรณีของประเทศออสเตรเลีย ที่รัฐบาลออสเตรเลียได้ปรับบทบาทของหน่วยงานก่อสร้างของรัฐบาลเป็นบริษัท และประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก เพราะหน่วยงานก่อสร้างของรัฐบาลมีความชำนาญ

มีเครื่องมือ และมีความได้เปรียบทางการแข่งขันอยู่แล้ว แนวทางที่งานวิจัยเสนอนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูประบบราชการ ด้วยการช่วยลดขนาดของรัฐบาลลงด้วย

#### 5.1.6 ขั้นตอนการลดบทบาทของรัฐบาล (ที่ขณะนี้ดำเนินการกิจที่ควรจะเป็นของอปท.อยู่) เพื่อเป็นการลดภาระทางด้านรายจ่ายของรัฐบาลลง และสอดคล้องกับการกระจายอำนาจทางด้านรายได้ ตามแนวทาง Revenue Approach

ดังที่กล่าวมาแล้ว ว่าแนวทางการเสนอการกระจายอำนาจทางด้านรายจ่ายนี้ใช้หลักการ Revenue Approach โดยถือว่าการกระจายอำนาจด้านรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่พ.ร.บ. กระจายอำนาจ กำหนด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอำนาจในการตัดสินใจเลือกทำภารกิจของอปท.ได้เองตามสมควร เพื่อให้การกระจายอำนาจไม่ก่อผลเสียหายต่อเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ อันเนื่องมาจากการที่รัฐบาลต้องจัดแบ่งรายได้บางส่วนไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเปลี่ยนผ่านของการกระจายอำนาจ งานวิจัยนี้เสนอว่า รัฐบาลจำเป็นต้องลดหรือหยุดภารกิจของ อปท. ที่หน่วยงานของรัฐบาลกำลังดำเนินการอยู่เสีย เพื่อลดภาระด้านรายจ่ายของรัฐบาลให้สอดคล้องกับรายได้ที่รัฐบาลจัดแบ่งให้อปท. ไป การกระจายอำนาจที่กระจายรายได้มากกว่ารายจ่ายจะส่งผลต่อความยั่งยืนทางการคลังของรัฐบาล และในทางกลับกัน การกระจายรายได้ที่น้อยกว่ารายจ่ายจะส่งผลต่อความเป็นไปได้ในการดำเนินการภารกิจของอปท.ความสำเร็จของการกระจายอำนาจทางการคลังจึงขึ้นอยู่กับ การดำเนินการกระจายรายได้จะต้องสอดคล้องกับรายจ่าย ทั้งในด้านจำนวนเงิน และมิติเวลา

จากการศึกษาพบว่า รัฐบาลจำเป็นต้องหยุดการดำเนินการกิจกรรมที่ศึกษามาก่อนหน้าแล้วว่า ควรเป็นภารกิจของ อปท.มากกว่าของรัฐบาล ภารกิจเหล่านี้จะเป็นกิจกรรมด้านการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐบาล 7 กระทรวงหลัก คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงคมนาคม จากโครงสร้างงบประมาณปี 2544 พบว่าภารกิจที่รัฐบาลควรหยุดดำเนินการและกระจายให้เป็นภารกิจของ อปท. มีทั้งสิ้น 293 ภารกิจ คิดเป็นวงเงินงบประมาณประมาณ 243,110 ล้านบาท โดยได้จัดลำดับภารกิจของรัฐบาลที่ควรยกเลิกจากมากไปหาน้อย ตามสัดส่วนงบประมาณต้องประมาณทั้งหมดจากมากไปหาน้อยของแต่ละโครงการ โดยถือว่ากลุ่มโครงการใดที่มีสัดส่วนงบประมาณต่ำ งบลงทุนสูง สามารถตัดทอนค่าใช้จ่ายได้ง่ายกว่ากลุ่มโครงการใดที่มีสัดส่วนงบประมาณสูง งบลงทุนต่ำ อีกทั้งเป็นการให้เวลารัฐบาลในการลดจำนวนแรงงานในระยะที่ไม่สิ้นจนเกินไปจนระบบราชการไม่สามารถปรับตัวได้ และให้อปท. ทราบระยะเวลาแน่นอนที่รัฐบาลจะหยุดทำภารกิจใดและจะได้เตรียมความพร้อมได้ทัน่วงที ตัวอย่างภารกิจที่รัฐบาลควรหยุดดำเนินการและกระจายอำนาจการดำเนินการกิจให้แก่

อปท. ได้แก่ งานจัดการน้ำชลประทาน งานบูรณะและซ่อมบำรุงทางหลวงชนบท งานก่อสร้างทางหลวงชนบท โครงการก่อสร้างสะพานในเขตชุมชนภูมิภาค เป็นต้น

งานวิจัยนี้ได้เสนอ กลุ่มภารกิจที่รัฐบาลควรต้องหยุดดำเนินการในแต่ละปีงบประมาณ ตั้งแต่ปี 2546 – 2549 เพื่อให้การลดรายจ่ายของรัฐบาลจากภารกิจที่หยุดดำเนินการสอดคล้องกับการลดรายได้ของรัฐบาลที่ต้องจัดแบ่งให้กับอปท. ตามกฎหมายกำหนด โดยมีรายจ่ายที่รัฐบาลควรปรับลดจำนวนทั้งสิ้น 243,110 ล้านบาท ในขณะที่รายได้ที่คาดว่าจะอปท. จะได้รับจากการจัดแบ่งรายได้ของรัฐบาลจำนวน 224,031 ล้านบาทต่ำกว่ารายจ่ายประมาณ 19,079 ล้านบาท รายละเอียดดัง ตารางที่ 1

ประเด็นสำคัญที่พบจากการศึกษาส่วนนี้ คือ

(1) การตัดทอนเฉพาะรายจ่ายด้านงบลงทุน โดยไม่ตัดทอนงบจ้างงานจะไม่เพียงพอต่อรายได้ของรัฐบาลที่ต้องปรับลดลง กล่าวคือ รัฐบาลจำเป็นต้องตัดทอนงบการจ้างงานด้วย และจำเป็นต้องลดจำนวนบุคลากรของรัฐบาลลงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การลดจำนวนบุคลากรของรัฐบาลสามารถทำได้ ด้วยการโอนคนจากรัฐบาลไปยังอปท. ซึ่งงานวิจัยเสนอข้างต้นแล้วว่า ไม่ควรเป็นแบบหนึ่งต่อหนึ่ง คือคนโอนและงานตามไปกับการโอนเงิน เพราะไม่เหมาะสม และก่อภาระทางด้านรายจ่ายให้อปท. ต่อไป หรือการแปรรูปหน่วยงานบางหน่วยของรัฐบาลเป็นบริษัท เป็นต้น

(2) รัฐบาลจำเป็นต้องกระจายอำนาจภารกิจทางด้านการศึกษา และสาธารณสุขให้กับอปท. บางส่วน โดยพิจารณาจากมากถึงร้อยละ 70 ของรายจ่ายที่ต้องตัดทอนทั้งสิ้น หรือประมาณ 179,570 ล้านบาท เป็นรายจ่ายของกิจกรรมของกระทรวงการศึกษา และสาธารณสุข จากการศึกษพบว่า รายจ่ายภารกิจส่วนนี้ส่วนใหญ่จะเป็นงบจ้างงาน ซึ่งจะปรับลดได้ยากแต่เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ผลงานวิจัยได้เสนอให้ตัดทอนงบประมาณส่วนนี้เป็นลำดับปีหลังๆ อยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลควรเริ่มคิดหาวิธีและเตรียมการตัดทอนงบดังกล่าว แต่เนิ่นๆ เพราะถ้าหากรัฐบาลไม่พยายามตัดลดงบประมาณส่วนนี้แล้ว จะเท่ากับว่าภาครัฐจะมีขนาดใหญ่ขึ้น และรัฐบาลจะประสบปัญหาทางการคลังในอนาคตอันเนื่องมาจากรัฐบาลมีรายจ่ายมากกว่ารายได้

ตารางที่ 1

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2546	2547	2548	2549	รวม
รายได้ อปท./รายได้รัฐบาล	24%	28%	31%	35%	
รายได้ อปท. รวม	199,959	265,496	323,513	396,309	
รายได้ อปท. เพิ่มขึ้นจาก ปี 45 จากพ.ร.บ. กระจาย อำนาจ	64,289	112,577	161,588	224,031	
งบของภารกิจที่รัฐบาลควร หยุดทำเพิ่มขึ้นในแต่ละปี	64,289	48,288	48,981	62,473	
รายจ่ายที่รัฐบาลอาจตัดลด	64,310	46,954	48,521	83,325	243,110
จำนวนภารกิจที่ควรหยุดทำ	178	52	52	11	293

## 5.2 ระบบวิธีการงบประมาณ

### 5.2.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

(Performance/Result Based Budgeting System:PBS)

งานวิจัยนี้เสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำงบประมาณแบบเน้นผลงาน (Performance/Result Based Budgeting System:PBS) :ซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่ปัจจุบันรัฐบาลกำลังดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐบาลปรับใช้ โดยเสนอให้การจัดทำงบประมาณของอปท.มุ่งเน้นที่กิจกรรม และผลลัพธ์ของกิจกรรมมากขึ้น โดยเฉพาะอปท. เป็นองค์กรขนาดเล็ก มีภารกิจที่ต้องดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม ชัดเจน งานส่วนใหญ่เป็นการให้บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน จึงสามารถจัดทำงบประมาณที่มีการระบุถึงกิจกรรมที่จะดำเนินการ และผลที่คาดว่าจะได้รับได้อย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งการจัดทำงบประมาณที่มุ่งที่กิจกรรม และผลงานนั้นทำให้ประชาชนเข้าใจได้ง่าย และสามารถมีส่วนร่วมได้ด้วย

5.2.2 ออกแบบระบบวิธีการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ช่วยในการบริหารจัดการงานของอปท. มีประสิทธิภาพ โปร่งใส คล่องตัว และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรวมอย่างเป็นระบบ



งานวิจัยได้ออกแบบระบบวิธีการงบประมาณของ อบต. เพื่อแก้ไขปัญหาของระบบฯ ปัจจุบัน โดยมุ่งให้ระบบวิธีการงบประมาณของอบต. ช่วยในการบริหารจัดการงานของอบต. ให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส คล่องตัว และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

ลักษณะที่สำคัญของระบบวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่งานวิจัยเสนอมีดังนี้

(1) ออกแบบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว (3 – 5 ปี) โดยให้ อบต. ต้องกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานของอบต. การกำหนดแผนงาน โครงการต่างๆ ต้องวิเคราะห์เหตุและความจำเป็นการดำเนินกิจกรรมในเชิงเศรษฐศาสตร์ ทั้งนี้อบต. ควรจะพยายามวางแผนพัฒนาโดยลงรายละเอียดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องของแต่ละกิจกรรมให้เป็นรูปธรรมมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้เข้าใจง่าย สามารถสื่อถึงประชาชนทั่วไปได้ และง่ายต่อการแปลงเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี และนำไปใช้ในการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากเกิดปัญหาแตกต่างไปจากที่แผนฯ กำหนดไว้ก็สามารถทราบและแก้ไขได้ทันที่ และง่ายต่อการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายด้วย

การวิเคราะห์เหตุผลและความจำเป็นของแต่ละกิจกรรมในเชิงเศรษฐศาสตร์ (ระดับความเป็นสินค้าเอกชนหรือสินค้าสาธารณะ) รวมไปถึงแหล่งเงินทุนที่จะนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมนั้นๆ ควรเป็นการจัดเก็บภาษี หรือเก็บค่าธรรมเนียม หรือการก่อหนี้ การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นแผนทางด้านรายได้ รายจ่าย การลงทุน และการก่อหนี้และการชำระหนี้ด้วย

แผนพัฒนาท้องถิ่น ควรเชื่อมโยงกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยลงรายละเอียดการเงิน และเหตุผลประกอบการเสนอ จึงมีลักษณะคล้ายกับงบประมาณรายจ่ายระยะเวลา 3 – 5 ปี เมื่อเวลาต้องจัดทำงบประมาณจะทำให้ อบต. สามารถจัดทำงบประมาณได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น โดยพิจารณาเฉพาะสถานการณ์ที่ต่างไปจากที่แผนพัฒนาฯ กำหนดไว้ แล้ววิเคราะห์สถานการณ์เพื่อเสนองบประมาณแตกต่างไปจากแผนพัฒนาฯ โดยมีเหตุผลประกอบเสนอ

(2) ออกแบบระบบวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่คล่องตัว และกระชับมากขึ้น โดยตัดขั้นตอนต่างๆ ที่เกี่ยวกับการตรวจสอบหรือการอนุมัติที่ไม่จำเป็นออกไป และให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาวข้างต้น โดยใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นหลักในการจัดทำงบประมาณ

นอกจากนี้ งานวิจัยเสนอให้ ยกเลิกการอนุมัติงบประมาณที่ต้องให้มีตัวแทนของรัฐบาลมีส่วนในการอนุมัติงบประมาณของอบต. ด้วย อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งเป็นขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณที่เพิ่มเติมโดยไม่จำเป็น เพราะอบต. มีใช้หน่วยงานสาขาของรัฐบาล และเป็นการปิดโอกาสไม่ให้หน่วยงานของรัฐบาลก้าวไกลอิสระทางการคลังของ อบต.

ระบบงบประมาณที่ออกแบบจะสัมพันธ์กับระบบการควบคุมการใช้จ่าย โดยเสนอการจัดทำเอกสารงบประมาณ ที่ลงรายละเอียดการใช้จ่าย สามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบการใช้จ่าย การประเมินผลดำเนินการได้อย่างทันทั่วทั้งที่ เช่น ประเมินว่าอปท. ดำเนินการตามแผนงบประมาณหรือไม่ ผลงานตามที่คาดหวังหรือไม่อย่างไร แตกต่างไปจากเป้าหมายเพราะเหตุใด จะต้องปรับปรุงแก้ไขอย่างไรเพื่อบรรลุเป้าหมาย ฯ

3) เน้นความมีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้เป็นการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างแท้จริง งานวิจัยนี้เสนอให้ อปท. ควรสามารถออกระเบียบปฏิบัติด้านวิธีการงบประมาณได้เอง ภายใต้กรอบกฎหมายที่รัฐบาลกำหนด โดยให้ยกเลิกระเบียบวิธีการงบประมาณที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ยกเลิกการอนุมัติงบประมาณผ่านตัวแทนรัฐบาล ทั้งนี้การที่ให้อปท. มีอิสระจากการควบคุมของรัฐบาลจะถูกขัดเซดด้วยการกำหนดให้อปท. ต้องให้ประชาชน องค์กร ชุมชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาฯ และการจัดทำงบประมาณตั้งแต่เริ่มต้น และสามารถตรวจสอบการทำงานของอปท. ได้

#### ขั้นตอนการวิธีการงบประมาณที่เสนอให้ประชาชนมีส่วนร่วม คือ

1. ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และงบประมาณประจำปี
2. เมื่ออปท. จัดทำร่างแผนพัฒนาฯ เสร็จแล้ว จะต้องประกาศให้สาธารณชนทราบ เพื่อเป็นการประกาศข้อตกลงของแผนงานที่อปท. จะดำเนินการในระยะ 3 – 5 ปีข้างหน้า ประชาชนจะได้รับทราบและติดตามการทำงานของอปท. ได้ ในขณะที่งบประมาณรายจ่ายประจำปี อปท. จะต้องนำเสนอผ่านสภาฯ ให้สภาอนุมัติก่อนจึงจะนำไปปฏิบัติได้ หากระหว่างปีงบประมาณอปท. ต้องการปรับเปลี่ยนแผนฯ จะสามารถทำได้ เฉพาะเท่าที่พิจารณาแล้วว่า จำเป็น ถ้าเป็นการปรับเปลี่ยนในสาระที่สำคัญ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องอธิบายเหตุผลให้ประชาชน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องทราบโดยทั่วกัน (เป็นทางเลือก หากอปท. พร้อมควรดำเนินการ)
3. เมื่ออปท. ดำเนินการตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือแผนพัฒนาฯ เสร็จสิ้นแล้ว ต้องประกาศผลการดำเนินงาน โดยเปรียบเทียบกับแผนฯ ที่วางไว้ พร้อมอธิบายเหตุผลแก่สาธารณชนให้ทราบทุกสิ้นปีงบประมาณ และทุกสิ้นแผนพัฒนาฯ

กระบวนการมีส่วนร่วมที่สำคัญในวิธีการงบประมาณที่เสนอให้ทุกๆ อปท. ดำเนินการ คือ จุดเริ่มต้น ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการวางแผน และจุดสุดท้าย ได้แก่ การรับทราบผลการดำเนินการ ถ้าอปท. ใดมีขนาดใหญ่ มีประชาชนเกี่ยวข้องจำนวนมาก มีความพร้อมทางการเงิน อปท. ควรเปิดโอกาสในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในขั้นตอนอื่นๆ เช่น แจ้งให้ประชาชนรับทราบร่างแผนงบประมาณ ก่อนนำเสนอสภาอนุมัติ หรือ จัดแถลงผลงานของอปท. ทุกๆ 3 – 6

เดือนเพิ่มเติมจากสิ้นปีงบประมาณ การจัดประชาพิจารณ์ฟังความเห็นของประชาชนกรณีจะดำเนินการโครงการใหญ่ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่จำนวนมาก ฯลฯ

การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในวิธีการงบประมาณขั้นตอนต่างๆ ตั้งแต่การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ เหล่านี้จะช่วยให้อปท. ดำเนินการภารกิจตรงต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เป็นการสื่อสาร สร้างความเข้าใจ แสดงความโปร่งใสในการทำงานของอปท. และทำให้ประชาชนรู้สึกถึงการมีส่วนร่วม และช่วยตรวจสอบการทำงานของอปท. ให้พัฒนายิ่งขึ้นสอดคล้องกับหลักบริหารจัดการที่ดี

### 5.2.3 เสนอให้วิธีการงบประมาณรูปแบบใหม่ให้เป็นทางเลือกสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก

จากการศึกษาพบว่า การจัดรูปแบบวิธีการงบประมาณของอปท. ในปัจจุบันเป็นการเลียนแบบจากวิธีการงบประมาณของรัฐบาล และเกี่ยวพันกับรูปแบบการปกครองด้วย อันเป็นส่วนที่นอกเหนือจากขอบเขตการวิจัยที่มีขอบเขตการศึกษาด้านการคลังของ อปท. เท่านั้น อย่างไรก็ตามพบว่า มีสาระสำคัญที่ควรนำเสนอไว้ในที่นี้ เพราะรูปแบบการปกครองกลายเป็นอุปสรรคหนึ่งของการจัดระบบวิธีการงบประมาณของอปท.ให้มีประสิทธิภาพสูง โดยเฉพาะอปท.ขนาดเล็ก เช่น อบต. ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก (ประมาณ 6 พันกว่าแห่ง) จากการศึกษพบว่า อปท.เป็นองค์กรที่มีขนาดเล็กกว่ารัฐบาลมาก แม้กระทั่งทม. ก็ตาม ภารกิจที่ต้องดำเนินการ และโครงสร้างการบริหารงานซับซ้อนน้อยกว่ารัฐบาล วงเงินงบประมาณก็น้อยกว่า กระบวนการงบประมาณของอปท. โดยเฉพาะอปท.ขนาดเล็กมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากสามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงได้ง่าย อีกทั้งอปท. มีขอบเขตการทำงานจำกัดในพื้นที่ ไม่ต้องออกกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับที่ส่งผลกระทบต่อคนนอกพื้นที่ อปท. จึงไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบการปกครองเป็นแบบสภานิติบัญญัติแยกกับฝ่ายบริหาร และทำการตรวจสอบซึ่งกันและกันแบบรัฐบาล

งานวิจัยนี้จึงเสนอว่า สำหรับอปท. ขนาดเล็ก เช่น อบต. ซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชน มีขนาดขององค์กรไม่ใหญ่ งานไม่ซับซ้อน ควรจัดรูปแบบการปกครองเป็นแบบสภาบริหาร แบบคณะกรรมการบริหารของบริษัท โดยกรรมการบริหารต้องผ่านการเลือกตั้งจากประชาชนในพื้นที่ และให้สภาบริหารเลือกตัวแทนกรรมการฯ เป็นประธานสภาบริหาร ทำหน้าที่บริหารจัดการภารกิจต่างๆ ของอปท. หรือสภาบริหารอาจว่าจ้างผู้จัดการมืออาชีพมาบริหารงานอปท. แทนก็ได้ ทั้งนี้การบริหารงานของผู้จัดการจะถูกตรวจสอบจากสภาบริหาร รูปแบบนี้จะคล่องตัว และใช้ต้นทุนการบริหารจัดการต่ำกว่าแบบปัจจุบัน และสภาบริหารจะถูกตรวจสอบโดยประชาชน และหน่วยงานภายนอก

### 5.3 ระบบการควบคุมการใช้จ่าย

ระบบการควบคุมการใช้จ่าย งานวิจัยนี้ได้ออกแบบระบบการควบคุมการใช้จ่าย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบการควบคุมภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีแนวคิดที่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งเป็นเสมือนองค์กรอิสระ ลักษณะคล้ายกับธุรกิจเอกชน มากกว่าที่จะเป็นหน่วยงานสาขาของรัฐบาล จึงออกแบบวางระบบการควบคุมการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการผสมผสานระหว่างระบบการควบคุมการใช้จ่ายของธุรกิจ และระบบการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยได้เสนอตัวอย่างระบบงานการควบคุมการใช้จ่ายออกเป็น 5 ระบบงาน คือ ระบบการควบคุมงบประมาณ ระบบพัสดุ ระบบการเงิน ระบบบุคลากร และระบบบัญชี ทั้ง 5 ระบบงานจะเกี่ยวโยงกัน และกันอย่างเป็นระบบ เพื่อให้มีการสอบทานซึ่งกันและกัน ผ่านการเชื่อมโยงทางงบประมาณและแผนงานที่วางไว้ โดยมีลักษณะสำคัญสรุปได้ดังนี้

(1) ระบบควบคุมงบประมาณ ออกแบบให้เป็นระบบการกำกับ ติดตามการดำเนินการของอปท. ให้เกิดผลลัพธ์ และผลงานเป็นไปตามเป้าหมายที่งบประมาณรายจ่ายประจำปีกำหนด สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

(2) ระบบการเงิน กำหนดให้มีการวางแผนการไหลเข้าไหลออกของเงินรายได้และรายจ่าย โดยการประมาณกระแสเงินสด และเงินฝากธนาคาร การจ่ายเงินโดยเน้นการจ่ายด้วยเช็ค และระบบการกำกับควบคุมให้การไหลของเงินเป็นไปตามแผนที่วางไว้ หากไม่เป็นไปตามแผนฯ จะสามารถแก้ไขได้ทันท่วงที นอกจากนี้ยังเปิดให้อปท. มีระบบเงินสดย่อยได้ตามความจำเป็น เพื่อความคล่องตัวในการใช้จ่ายของ อปท.

(3) ระบบบุคลากร งานวิจัยนี้เสนอให้

(3.1) อปท. ควรมีอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรเอง เป็นในลักษณะองค์กรอิสระ โดยต้องขออนุมัติองค์กรภายนอกแต่อย่างใด และไม่ควรจัดเป็นระบบเครือข่ายการบริหารบุคลากรท้องถิ่นเชื่อมกันทั่วประเทศแบบที่ดำเนินการอยู่ผ่านระบบการบริหารบุคคลแบบคณะกรรมการมาตรฐานบริหารบุคคล (กถ.) ซึ่งพบว่าการแต่งตั้งหลายคณะกรรมการ อยู่ในหลายระดับชั้น และเป็นรูปแบบที่ซับซ้อน และยุ่งยาก

งานวิจัยเห็นว่า อปท. เป็นองค์กรขนาดเล็ก ควรมีความคล่องตัว และอิสระที่จะบริหารจัดการบุคคลภายในองค์กรได้ภายใต้กรอบกฎหมาย และภายใต้กลไกตลาด ผู้บริหารอปท. ควรสามารถจัดระบบการคัดเลือกบุคลากรของตนเองได้ เงินค่าตอบแทนของพนักงานอปท.ไม่ควรต้องมีมาตรฐานเดียว ควรแตกต่างระหว่างอปท. ได้ และให้เป็นไปตาม ตามอัตราในตลาดแรงงาน เพื่อให้อปท. ได้คนที่มีความสามารถมาทำงานให้คุ้มค่าเงินเดือน ไล่ออกพนักงานที่ไม่ทำงานได้ โดยไม่ต้องขออนุมัติใคร เลื่อนขึ้นเงินเดือนพนักงานที่ทำงานดีมากได้ตามเหมาะสม หากพนักงาน

จะย้ายไปทำงานที่องค์กรอื่น หรืออปท. อื่น จะต้องลาออกจากอปท. หนึ่งไปยังอปท. หนึ่ง มิใช่สามารถขอโอนย้ายไปที่อื่นๆ ได้โดยองค์กรภายนอก แบบการย้ายระหว่างสาขา ทั้งนี้ อปท. ต้องกำหนดระเบียบการบริหารบุคลากร ให้ได้มาตรฐานสากลด้านแรงงาน มีสวัสดิการให้พนักงานตามสมควร

(3.2) อปท. แต่ละแห่ง ควรมีสัดส่วนการใช้จ่ายประจำที่เกี่ยวกับการบริหารบุคลากร ไม่เกินร้อยละ 50

ถ้าหากจะมีคณะกรรมการกลาง เช่น กก. ได้ โดยควรมีเพียงคณะเดียว ทำหน้าที่กำหนดกรอบการบริหารงานบุคคลของ อปท. แบบกว้างๆ กรอบสวัสดิการ กรอบเงินเดือน ฯลฯ เพื่อให้แน่ใจได้ว่า การบริหารงานบุคคลของอปท. จะได้มาตรฐานสากล แต่ในรายละเอียดการบริหารงาน ควรให้ผู้บริหาร อปท. แต่ละแห่งกำหนดได้เอง และแตกต่างกันได้ กก. จึงทำหน้าที่กำกับ ดูแลการบริหารงานบุคคลของแต่ละอปท. เพื่อให้พนักงานส่วนท้องถิ่นได้รับความเป็นธรรม รับเรื่องร้องเรียนหากมีการประพฤติมิชอบ ฯลฯ

(4) ระบบพัสดุ โดยออกแบบให้มีลักษณะสำคัญต่อไปนี้

(4.1) ใช้ระบบการวางแผน ผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปีในการบริหารควบคุมการอนุมัติการจัดซื้อพัสดุ หรือจ้างงาน โดยถือหลักว่า ถ้ามีบรรจุในงบประมาณ และไม่เกินวงเงินงบประมาณ ให้องค์กรสามารถร้องขอให้หน่วยงานจัดซื้อพัสดุซื้อพัสดุได้ทันทีโดยไม่ต้องขออนุมัติอีกครั้ง

(4.2) ให้องค์กรผู้บริหาร อปท. มากขึ้น สามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณได้โดยไม่ต้องขออนุมัติจากหน่วยงานของรัฐบาล อีกครั้งหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นวงเงินเท่าใดและในทุกกรณี ตราบใดที่เป็นการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณประจำปี และเป็นเงินของอปท. เพื่อให้ระบบพัสดุมีความคล่องตัว

(4.3) เน้นการตรวจสอบหลักการใช้จ่าย มากกว่าการตรวจสอบก่อนการใช้จ่าย ตามเอกสาร หลักฐาน ผ่านงบประมาณ บัญชี ทำให้กระบวนการซื้อพัสดุล่องตัวและรวดเร็วยิ่งขึ้น

(4.4) ระบบพัสดุที่วางไว้ สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามขนาดของอปท. โดยอปท. แต่ละแห่งเป็นผู้กำหนดได้เอง เพื่อความคล่องตัว และประสิทธิภาพในการบริหารระบบพัสดุของอปท. นั้นๆ

(5) ระบบบัญชี เสนอให้ทำระบบบัญชีเป็นแบบพึงรับพึงจ่าย ที่สามารถเสนอรายงานทางการเงิน (งบดุล งบรายได้-รายจ่าย งบกระแสเงินสด และงบพิสูจน์ยอดเงินฝากธนาคาร ฯ) ได้ในแต่ละเดือน เพื่อให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจและบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทัน โดยระบบบัญชีที่นำเสนอจะรับรู้รายได้และค่าใช้จ่ายระหว่างปีตามเกณฑ์คงค้าง โดยมีการตั้งลูกหนี้เมื่อได้ออกใบแจ้ง

หนี้แล้ว ยกเว้นลูกหนี้ภาษีจะตั้งลูกหนี้เมื่อสิ้นปี มีการรับรู้ทรัพย์สินที่เกิดขึ้นเมื่อมีการตรวจรับหรือจ้างเรียบร้อยแล้ว โดยตั้งเป็นเจ้าหนี้ไว้และล้างหนี้เมื่อมีการรับหรือจ่ายเงินจริง และมีการตั้งค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญในลูกหนี้ที่กำลังดำเนินการตามกฎหมายและคิดค่าเสื่อมราคาทรัพย์สินตามที่ใช้งานจริง ทำให้สามารถคำนวณต้นทุนการดำเนินกิจกรรมต่างๆ และฐานะการเงินที่แท้จริงได้ รับทราบต้นทุนที่แท้จริงของการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทำให้การบริหารสินทรัพย์ของอปท. มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐานสากลมากขึ้น รวมทั้งสามารถประมวลเป็นระบบข้อมูลแบบ GFS ซึ่งจะเป็นข้อมูลสถิติทางการคลังที่เป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ และการเงิน อีกทั้งใช้ประโยชน์ในการบริหารจัดการได้ ทั้งสำหรับอปท. และประเทศโดยรวม

#### 5.4 ระบบการตรวจสอบการใช้จ่าย

ระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายที่งานวิจัยนี้เสนอ ประกอบไปด้วย การตรวจสอบภายใน และการตรวจสอบภายนอก ดังนี้

5.4.1 การตรวจสอบภายใน สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการตรวจสอบภายในเป็นสิ่งที่จำเป็น โดยอาจเกิดจากการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ หรืออาจเป็นการจ้างบุคคลภายนอกที่มีความชำนาญทางด้านนี้มาตรวจสอบภายในก็ได้

- สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดเล็กจึงอาจจ้างหน่วยตรวจสอบภายในจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในเขตพื้นที่เดียวกันมาตรวจสอบได้ หรืออาจจะร่วมกันระหว่างหลายๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งหน่วยตรวจสอบภายในร่วมกัน และร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบภายใน
- สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดใหญ่มีโครงสร้างองค์กรและระบบการทำงานซับซ้อน อาจจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายในเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยตรวจสอบภายในอีกชั้นหนึ่ง

การตรวจสอบเสนอให้เน้นที่การตรวจสอบหลังการปฏิบัติมากกว่าการตรวจสอบก่อนหรือระหว่างการปฏิบัติ เพื่อให้การทำงานคล่องตัว และไม่ติดขัดจากการตรวจสอบ อีกทั้งเป็นการตรวจสอบที่ระบบการควบคุมการใช้จ่ายเพื่อการพัฒนา ระบบ แก่ไขข้อบกพร่องและปัญหามากกว่าจะเป็นการตรวจสอบตัวบุคคลเพื่อการจับผิด

5.4.2 การตรวจสอบภายนอก งานวิจัยนี้เสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดให้มีการตรวจสอบทางบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกปี ปีละหนึ่งครั้งหลังจากมีการปิดบัญชีงบประมาณ (ไม่เกิน 3 เดือน) และเผยแพร่ผลการตรวจสอบบัญชีให้ประชาชนโดยทั่วไปในพื้นที่รับทราบ เพื่อสร้างความมั่นใจในการบริหารงานการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าได้มาตรฐาน

ฐาน โปร่งใส สุจริต และเป็นการแสดงผลงานให้ประชาชนรับทราบ ผู้ตรวจสอบภายนอกนี้อาจจะเป็น สตง. หรือองค์กรตรวจสอบอื่นๆ ที่ได้รับการยอมรับจากสตง. ส่วนนี้จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบบัญชีเกิดขึ้นทุกปี แต่กระบวนการดังกล่าวเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งในอนาคตจะมี วงเงินงบประมาณประจำปีจำนวนสูงมากขึ้นและมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การตรวจสอบอปท. โดยรัฐบาลยังคงสามารถกระทำได้ตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม รัฐบาลควรตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีมีเหตุให้ต้องตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น เพื่อไม่ให้เกิดการตรวจสอบเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน

นอกจากนี้การตรวจสอบภายนอกที่สำคัญคือการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชน ดังที่กล่าวมาแล้วงานวิจัยนี้ได้เสนอให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การจัดทำงบประมาณตั้งแต่ต้น เพื่อให้ประชาชนทราบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำกิจกรรมใดบ้าง เพราะเหตุใด เป็นการร่วมกันคิดร่วมกันทำ และเมื่อทราบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะจัดบริการอะไรให้ประชาชนบ้าง และประชาชนย่อมสามารถเข้าไปตรวจสอบได้ว่าตนได้บริการเช่นนั้นจริงหรือไม่ คำนวณงบประมาณหรือไม่ นอกจากนี้ยังได้ออกแบบให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้การจัดซื้อพัสดุ และการว่าจ้างผ่านการเป็นผู้ร่วมสังเกตการณ์ และออกแบบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบมากขึ้น ผ่านการออกเสียงตามสาย การแจกแผ่นพับ การติดบอร์ดติดประกาศ การทำกิจกรรมต่างๆ ร่วมกัน การเผยแพร่ร่างแผนพัฒนาฯ และรายงานประจำปี การจัดทำพื้นที่ให้ข้อมูลแก่ประชาชน และการรับข้อร้องเรียนต่างๆ ปัจจัยที่สำคัญของการตรวจสอบภายนอกโดยประชาชน คือการสื่อสาร 2 ทางกับประชาชน ให้ประชาชนรับทราบข่าวสารความเป็นไปต่างๆ ของการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในขณะเดียวกันก็สะท้อนความต้องการ ความพอใจหรือความไม่พอใจในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## สารบัญ

		หน้า
บทที่ 1	บทนำ	1 – 1
	1. บทบาท ความจำเป็น และความเหมาะสมของการมีภาครัฐ	1-1
	2. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลระดับต่างๆ กับประชาชน	1-3
	3. โครงสร้างและลักษณะขององค์กรของภาครัฐในประเทศไทย	1-5
	3.1 โครงสร้างองค์กรของภาครัฐ	1-5
	3.2 โครงสร้างและลักษณะของราชการส่วนกลาง	1-10
	3.3 โครงสร้างและลักษณะของราชการส่วนท้องถิ่น	1-19
บทที่ 2	การวิจัย	2 – 1
	1. เหตุผลและความจำเป็นในการทำวิจัย	2-1
	2. วิธีการศึกษา	2-4
	3. ขอบเขตการศึกษา	2-5
	4. วรรณกรรมปริทัศน์	2-5
	4.1 หลักการและทฤษฎีการกระจายอำนาจ	2-5
	4.2 ภารกิจภาครัฐ (ราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น)	2-7
	4.3 การควบคุมการใช้จ่าย	2-16
	4.4 วิธีการงบประมาณ	2-17
	4.5 การตรวจสอบการใช้จ่าย	2-22
บทที่ 3	ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3 – 1
	1. เหตุผลและความจำเป็น	3-1



## สารบัญ

	หน้า
2. ขอบเขตการศึกษาในบทนี้	3-4
3. หลักเกณฑ์และทฤษฎีในการจำแนกกิจกรรมของภาครัฐบาล และภาคเอกชน	3-7
4. การพิจารณาการแบ่งภารกิจภายในรัฐบาล	3-13
5. การจำแนกกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-16
6. บทนิยาม	3-17
7. ภารกิจของภาครัฐในภาพรวม	3-18
8. กรอบในการวิเคราะห์และจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-24
9. การวิเคราะห์และจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-26
10. ภารกิจที่รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่จัดทำ	3-27
11. การจำแนกภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-34
11.1 บริการสาธารณะทั่วไป	3-34
11.2 การรักษาความสงบในประเทศ	3-38
11.3 การเศรษฐกิจ	3-39
11.3.1 การพาณิชย์	3-36
11.3.2 แรงงาน	3-40
11.3.3 การเหมืองแร่	3-41
11.3.4 การท่องเที่ยว	3-41
11.3.5 การเศรษฐกิจระหว่างประเทศ	3-41

## สารบัญ

	หน้า
11.4 การป้องกันสิ่งแวดล้อม	3-39
11.5 การเคหะ และชุมชน	3-40
11.6 การสาธารณสุข	3-40
11.7 การวัฒนธรรม ศาสนา และนันทนาการ	3-42
11.8 การศึกษา	3-43
11.9 การป้องกันด้านสังคม	3-43
11.10 การเกษตร	3-44
11.11 การอุตสาหกรรม	3-45
11.12 การคมนาคมและการสื่อสาร	3-45
12. กระบวนการกระจายภารกิจภาครัฐ	3-49
13. ปัญหา อุปสรรค และการเปลี่ยนแปลง	3-59
13.1 ปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมาย	3-59
13.1.1 ลักษณะกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่หรือภารกิจ ของ อปท.	3-59
13.1.2. ปัญหาและอุปสรรคทางด้านกฎหมายของ การถ่ายโอนภารกิจ	3-69
13.2 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับทัศนคติ ในการถ่ายโอนภารกิจ	3-65
13.3 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับถ่ายโอนภารกิจ	3-65
13.4 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมของรัฐบาล ที่จะถ่ายโอนภารกิจ	3-65
14. บทสรุป	3-66

## สารบัญ

	หน้า
บทที่ 4      วิธีการงบประมาณ	4 – 1
1. บทนำ	4-1
2. เหตุผลและความจำเป็นในการทำงบประมาณ	4-1
3. คุณสมบัติของงบประมาณที่ดี	4-4
4. รูปแบบของวิธีการงบประมาณ	4-7
5. ลำดับขั้นการพัฒนาของวิธีการงบประมาณของไทย	4-12
6. วิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)	4-13
7. ปัญหาและอุปสรรคของวิธีการงบประมาณของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน	4-18
8. วิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่น่าสนใจ	4-21
8.1 การจัดเตรียมงบประมาณ	4-23
8.2 การอนุมัติงบประมาณ	4-42
8.3 การบริหารงบประมาณ	4-49
9. บทสรุป	4-60
บทที่ 5      ระบบการควบคุมการใช้จ่าย (Expenditure Control System)	5 – 1
1. แนวคิดการจัดระบบการควบคุมการใช้จ่าย	5-1
2. ความหมายของการควบคุมการใช้จ่าย	5-2

## สารบัญ

	หน้า
3. วัตถุประสงค์ของการควบคุมการใช้จ่าย	5-3
4. ระบบการควบคุมการใช้จ่าย	5-4
5. การควบคุมงบประมาณ	5-6
6. ระบบบริหารพัสดุ	5-10
7. การบริหารบุคคล	5-23
8. ระบบบริหารการเงิน	5-37
9. ระบบบัญชี	5-41
 บทที่ 6      การตรวจสอบการใช้จ่าย (Expenditure Auditing)	 6 – 1
1. เหตุผลและความจำเป็นในการตรวจสอบการใช้จ่าย	6-1
2. วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบการใช้จ่าย	6-4
3. การตรวจสอบการใช้จ่ายในทางทฤษฎี	6-4
3.1 การตรวจสอบภายใน (Internal Auditing)	6-5
3.2 คณะกรรมการตรวจสอบ (The Audit Committee)	6-11
3.3 การตรวจสอบจากผู้สอบบัญชีรับอนุญาตโดยการสอบบัญชี (Independent Auditing Vs Internal Auditing)	6-14
4. การตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบัน : ปัญหาและอุปสรรค	6-15

## สารบัญ

	หน้า
5. ปัญหาและอุปสรรคของการตรวจสอบการใช้จ่ายของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน จึงพอสรุปได้ดังนี้	6-18
6. แนวคิดของการศึกษาตรวจสอบการใช้จ่ายของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	6-19
7. การตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่น่าสนใจ	6-21
8. แนวทางการจัดตั้งหน่วยตรวจสอบภายใน	6-23
9. วิธีการตรวจสอบของหน่วยตรวจสอบภายใน	6-28
10. การตรวจสอบโดยประชาชน (ชุมชนและองค์กรชุมชน)	6-44
10.1 เครื่องมือพื้นฐานทางกฎหมายที่สำคัญต่อ การมีส่วนร่วมของประชาชน	6-50
10.2 รูปแบบกระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะในเชิงวิชาการ	6-51
10.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยในปัจจุบัน	6-52
10.4 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่น่าสนใจ	6-57
10.5 ทำอย่างไรประชาชนจึงจะต้องการมีส่วนร่วมกับรัฐ	6-61
10.5.1 การสร้างให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ตระหนักและเข้าใจบทบาทถึงหน้าที่	6-61
10.5.2 การสร้างระบบการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ	6-62
10.5.3 ข้อจำกัดของกระบวนการมีส่วนร่วม	6-62
10.5.3 ข้อดีของการมีส่วนร่วม	6-64
ภาคผนวก ก.(บทที่ 3)	
ภาคผนวก ข.(บทที่ 4)	
ภาคผนวก ค.(บทที่ 5)	
ภาคผนวก ง. (บทที่ 6)	

## สารบัญภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1: โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	1-6
แผนภาพที่ 2: โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง	1-7
แผนภาพที่ 3: โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค	1-8
<b>แผนภาพที่ 4: โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น</b>	<b>1-9</b>
แผนภาพที่ 5: โครงสร้างองค์กรของรัฐในลักษณะกลุ่มกิจการพิเศษและรัฐวิสาหกิจ	1-10
<b>แผนภาพที่ 6: แสดงความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค</b>	<b>1-16</b>
แผนภาพที่ 7: โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	1-21
แผนภาพที่ 8 : กรอบขั้นตอนการพิจารณาวิธีการกำหนดขอบเขตการรับผิดชอบ	3-7
แผนภาพที่ 9 : ขั้นตอนขั้นตอนการจัดเตรียมแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว	4-42
และงบประมาณรายจ่ายประจำปี	
แผนภาพที่ 10: ขั้นตอนเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณ/แผนพัฒนาฯ	4-52
แผนภาพที่ 11: ขั้นตอนการเบิกเงินงบประมาณเพื่อใช้จ่ายดำเนินการ	4-56
<b>แผนภาพที่ 12: การบริหารงบประมาณ</b>	<b>4-58</b>
แผนภาพที่ 13: ระบบการควบคุมการใช้จ่าย	5-5
แผนภาพที่ 14: รูปแบบของการวางระบบพัสดุ	5-20
แผนภาพที่ 15: รูปแบบหน่วยงานคลังขนาดใหญ่	5-33
แผนภาพที่ 16: รูปแบบหน่วยงานคลังขนาดกลาง	5-34
แผนภาพที่ 17: รูปแบบหน่วยงานคลังขนาดเล็ก	5-34
แผนภาพที่ 18: โครงสร้างหน่วยตรวจสอบภายใน	6-11
แผนภาพที่ 19: แผนภูมิการตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	6-20
แผนภาพที่ 20: แผนภูมิรวมแนวทางการตรวจสอบภายใน	6-27
แผนภาพที่ 21: แผนภูมิการรายงานผลการตรวจสอบ	6-38
แผนภาพที่ 22: แผนภูมิติดตามผลหลังเสนอรายงาน	6-43
แผนภาพที่ 23: แผนภูมิการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	6-57

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1: สัดส่วนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/รายจ่ายรวมของรัฐ	3-2
ตารางที่ 2: Local Government Expenditure Ratio by Function	3-5
ตารางที่ 3: ภารกิจที่รัฐบาลควรหยุดปฏิบัติ	3-52
ตารางที่ 4: รายได้ท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น และงบประมาณของรัฐบาลที่ควรลด	3-54
ตารางที่ 5: เปรียบเทียบรายได้ของ อปท. กับรายจ่ายของรัฐบาล	3-55
ตารางที่ 6: จำนวนเงินงบประมาณและจำนวนภารกิจที่ควรจะถูกปรับลดในแต่ละปี ของแต่ละกระทรวง	3-56
ตารางที่ 7: จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสัดส่วนรายจ่ายประจำต่อรายจ่าย ทั้งหมดเกินกว่าร้อยละ 50 และร้อยละ 70	5-27
ตารางที่ 8: เปรียบเทียบระบบบัญชีรัฐบาลและระบบบัญชีธุรกิจ	5-52
 บรรณานุกรม	 (1)-(9)

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1. บทบาท ความจำเป็น และความเหมาะสมของการมีภาครัฐ

การวิเคราะห์บทบาท ความจำเป็น และความเหมาะสมของการมีภาครัฐเริ่มจากศึกษา State of Nature ของ Nozick (1974)<sup>1</sup> Nozick ศึกษาจากอนาธิปไตย (Anarchy) ในสภาพแวดล้อมนี้ทุกคนไม่อยู่ภายใต้กฎหมาย หรือจะต้องถูกบังคับ หรือผูกมัดโดยสภาพทางสังคมใดๆ ทั้งสิ้น ความสงบสุขของสังคมอนาธิปไตยนี้ จึงอยู่ภายใต้ความสำนึกในศีลธรรมและความตระหนักถึงสิทธิของผู้อื่นโดยปราศจากกฎหมายและข้อบัญญัติต่างๆ ค้ำครอง แต่ศีลธรรมโดยปราศจากกฎหมายค้ำครองนั้น ไม่เพียงพอที่จะทำให้บุคคลในอนาธิปไตยดำรงชีวิตได้อย่างปลอดภัย หน่วยงานด้านการรักษาความปลอดภัยจึงเป็นที่ต้องการอย่างมากในภาวะอนาธิปไตยนี้ หากไม่มีรัฐบาลแล้ว หน่วยงานรักษาความปลอดภัยจะต้องตกเป็นหน้าที่ของภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการให้บริการรักษาความปลอดภัยมีลักษณะต้นทุนการผลิตที่ลดลง (Decreasing Cost) การบริการดังกล่าวจึงมีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) เนื่องจากหน่วยงานรักษาความปลอดภัยขนาดเล็กที่มีต้นทุนสูงจะไม่สามารถแข่งขันกับหน่วยงานรักษาความปลอดภัยขนาดใหญ่ที่มีต้นทุนต่ำกว่าได้ สังคมอนาธิปไตยที่มีการให้บริการเฉพาะด้านความปลอดภัยโดยผู้ผูกขาด (monopoly of protective service) นี้เอง Nozick เรียกว่า “Ultraminimal State”

เนื่องจากการรักษาความปลอดภัยมีลักษณะสำคัญของสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ทั้งสองประการคือ ไม่สามารถกีดกันการบริโภคได้ (Non-excludable) และไม่สามารถแข่งขันกันในการบริโภค (Non-rival in Consumption) ปัญหาผู้ที่ไม่ได้รับภาระค่าใช้จ่ายแต่กลับได้รับบริการ (Free-rider Problem) จึงเป็นปัญหาหลักของการให้บริการ เนื่องจากปัญหา Free-rider นี้เอง การบริการให้ความปลอดภัยดังกล่าวจึงจำเป็นต้องจัดทำในลักษณะที่ผู้บริโภคไม่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายโดยตรง แต่ต้องถูกบังคับโดยจัดเก็บค่าใช้จ่ายในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งของภาษี (Coercive Taxation) Ultraminimal State ที่มีการบังคับจัดเก็บภาษีเพื่อมาจัดสรรบริการรักษาความปลอดภัยเพียงอย่างเดียวนี้เอง Nozick เรียกว่า Minimal State<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> ปรัชญาของ Nozick (1974) เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในหมู่นักเศรษฐศาสตร์การเมือง (political economist) แนวความคิดของ Nozick นี้ได้ถูกเรียบเรียงนำเสนอใหม่โดย Gordon (1976)

<sup>2</sup> การบริการรักษาความปลอดภัยนี้รวมถึงการป้องกันความปลอดภัยในทุกรูปแบบซึ่งรวมถึงการมีกฎหมาย



อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ของ Nozick เป็นเพียงการวิเคราะห์ในเชิงปรัชญา เพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการเกิดขึ้นของรัฐฯ จากอนาธิปไตย (Anarchy) ไปสู่ Minimal State โดยมีได้ อ้างอิงถึงข้อมูลความจริงในอดีตแต่อย่างใด แต่จากการวิเคราะห์นี้ได้สะท้อนถึงบทบาท ความจำเป็น และความเหมาะสมของการมีภาครัฐได้ในระดับหนึ่ง รัฐบาลที่เกิดขึ้นจากรูปแบบ Minimal State นี้ อาจมีการขยายบทบาทหน้าที่ของตนในด้านการกระจายรายได้ การจัดผลิตภัณฑ์หรือให้บริการสาธารณะ (Public Goods and Services) อื่น ๆ ซึ่งหน้าที่เหล่านี้จะไม่สามารถดำเนินการได้โดยภาคเอกชน

มุมมองของการกำเนิดของรัฐฯ ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์มากมายโดยนักปรัชญาในสมัยทศวรรษที่ 1970 ซึ่งข้อถกเถียงของความจำเป็นของการมีรัฐฯ มีลักษณะคล้ายคลึงกัน Buchanan (1975) ได้เริ่มการนำเสนอปรัชญาภาครัฐฯ โดยเริ่มจากสภาพอนาธิปไตย (anarchy) เช่นเดียวกับ Nozick (1974) แต่หากอนาธิปไตยของ Buchanan มิได้ถูกผูกมัดโดยจรรยาบรรณเช่นเดียวกับอนาธิปไตยของ Nozick (ethical fundamentals of Nozick's political philosophy) และเนื่องจากอนาธิปไตยของ Buchanan มิได้สมมติให้มีจรรยาบรรณใดๆ ทั้งสิ้นนี้เอง สังคมนี้จึงตกอยู่ในสภาพที่ผู้คนมีการรุกราน แย่งชิงทรัพยากรกันเองตราบที่ผู้คนเหล่านั้นเชื่อว่าผลประโยชน์หน่วยสุดท้าย (marginal benefit) จากการรุกรานนั้นมากกว่าต้นทุนหน่วยสุดท้าย (marginal cost) ที่ใช้ในการรุกราน ทรัพยากรที่สูญเสียไปจากการลงทุนเพื่อการแย่งชิงและการปกป้องตนเองอาจจะประหยัด และนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการผลิตได้หากเพียงผู้คนในสังคมมีข้อตกลงทางสังคม (social contract) ที่จะผูกมัดให้ทุกคนจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หนึ่งๆ ที่ตกลงกันไว้ เพื่อเป็นการปกป้องสิทธิในสินทรัพย์ (property right) ของทุกคนในสังคม

ปรัชญาของ Buchanan นี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว (self-interest) โดยปราศจากจรรยาบรรณใดๆ ทั้งสิ้น การรวมตัวกันเพื่อลงทุนในการปกป้องการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวได้เกิดขึ้นจากผลประโยชน์มหาศาลที่เกิดขึ้นจากการปกป้องสินทรัพย์ (property right) มิใช่เกิดจากความรู้สึกผิดชอบชั่วดีของประชาชน การลงทุนในการปกป้องประเภทนี้เป็นการลงทุนประเภท once-for-all investment กล่าวคือการลงทุน (หรือการมีข้อตกลงทางสังคม) นี้ เมื่อได้ลงทุนแล้วจะเกิดผลประโยชน์สำหรับคนในสังคมโดยรวม

Nozick (1974) และ Buchanan (1975) ได้เสนอภาพของรัฐบาลใน 2 มุมมองที่ต่างกัน คือ Nozick ได้เสนอมุมมองของรัฐบาลที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันโดยการบังคับจัดเก็บ (Coercion) ในขณะที่ Buchanan ได้เสนอภาพรัฐบาลที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันโดยสมัครใจ

(Voluntary) รัฐบาลที่เกิดจากการสมัครใจนั้น เปรียบเสมือนสโมสร สโมสรหนึ่ง (Sort of Club) ซึ่งผู้ที่อยู่ในสโมสรนั้นได้ต้องเป็นผู้ที่ยอมรับข้อตกลงของสโมสรเสมอ มิฉะนั้นก็จะไม่ตกลงเป็นสมาชิกของสโมสรนั้น ทุกคนที่เป็นสมาชิกต้องมีความคิดว่าการยอมรับข้อตกลงของสโมสรจะทำให้ตนเองได้รับผลประโยชน์มากกว่าเสียผลประโยชน์ ข้อตกลงของสโมสรนี้จึงถือเป็นฉันทามติ (Unanimous Approval) อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว ข้อตกลงทางสังคมแตกต่างจากสโมสร โดยข้อตกลงดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้โดยมีต้องอาศัยฉันทามติ แต่หากอาศัยเพียงการอนุมัติโดยเสียงส่วนใหญ่ (majority approval) ทั้งนี้เนื่องจากต้นทุนการทำให้ฉันทามติผ่านการยอมรับนั้นสูงมาก

สำหรับมุมมองด้านการบังคับ (Coercion) ของ Nozick นั้น สามารถมองรัฐบาลได้เสมือนกับผู้ผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) คุณลักษณะของผู้ผูกขาดที่มีความสามารถในการบังคับจัดเก็บนี้เองอาจจะทำให้รัฐบาลในลักษณะนี้ขยายอำนาจการบังคับไปทำธุรกรรมในลักษณะอื่นที่มีใช้แต่เพียงการรักษาความสงบ เช่น การไปรษณีย์ หรือสาธารณูปโภคบางประเภท เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว ปรัชญาการจัดตั้งรัฐทั้งสองแนวคิดจะเห็นตรงกันว่ารัฐบาลถูกจัดตั้งขึ้นจากการได้เปรียบทางเศรษฐกิจ (Economic Advantages) อันเนื่องมาจากการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เมื่อมีรัฐบาลขึ้นแล้ว สวัสดิการของสังคมโดยรวมจะดีขึ้น ถึงแม้ว่าการศึกษาดังกล่าวเป็นเพียงการศึกษาในเชิงปรัชญา หากแต่โลกแห่งความเป็นจริงได้ชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลเท่าที่เคยมีขึ้นในอดีตมีลักษณะอยู่ระหว่างช่วงของการผูกขาด บังคับจัดเก็บ (Coercion) และช่วงของการรวมตัวโดยสมัครใจ (Voluntary) เสมอมา โดยบทบาทของรัฐบาลนั้นอาจจะไม่ได้ถูกจำกัดอยู่เพียงขั้นต่ำที่สุดซึ่งได้แก่การจัดการให้บริการรักษาความสงบเพียงอย่างเดียว ขนาดและบทบาทของรัฐบาล และความเหมาะสมระดับรัฐบาลจะได้วิเคราะหต่อไป

## 2. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐระดับต่างๆ กับประชาชน

ข้อแตกต่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนระหว่างรัฐที่มีลักษณะบังคับ (รัฐผูกขาด) และรัฐที่เกิดจากความสมัครใจ (รัฐสโมสร) ที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นคือ ความสมัครใจของผู้ที่ถูกปกครอง ถึงแม้ว่าการรวมตัวกันเป็นรัฐของทั้งกรณีผูกขาดหรือกรณีสมัครใจจะทำให้สวัสดิการโดยรวมของทั้ง

สังคม (social welfare)<sup>3</sup> ดีขึ้นจากสภาพอนาธิปไตยดังที่ได้กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่หากสมาชิกในรัฐผูกขาดจะต้องถูกบังคับให้ยอมรับข้อตกลงทางสังคม (social contract) ที่มีอยู่ ในขณะที่รัฐที่เกิดจากการรวมตัวกันโดยสมัครใจนั้น หากสมาชิกในสังคมไม่เห็นด้วยกับข้อตกลงทางสังคมของรัฐนั้นๆ ก็จะไม่เข้าเป็นสมาชิกในรัฐ และเนื่องจากสมาชิกทุกคนในรัฐสโมสรมีความพอใจจากการอยู่ในรัฐฯ นี้เอง จึงอาจสรุปได้ว่า หากสังคมมีขนาดที่เท่ากันแล้ว สวัสดิการโดยรวมของทั้งสังคม (social welfare) ในกรณีของรัฐสโมสรนั้น ย่อมอยู่ในระดับที่สูงกว่าในกรณีของรัฐผูกขาดเสมอ

เนื่องจากความต้องการของประชาชนมีหลากหลาย การปกครองท้องถิ่นจึงนับว่าเป็นทางเลือกที่สำคัญในการจัดบริการสาธารณะให้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของราษฎรที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ Tiebout (1956) กล่าวว่าระดับการเก็บภาษีและการใช้จ่ายที่แตกต่างกันของรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละที่ จัดหาให้สินค้าและบริการสาธารณะแก่ประชาชนในแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน ระดับค่าใช้จ่ายระดับสินค้าและบริการสาธารณะที่แตกต่างกันตามรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละที่นี้เองเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือกอยู่ในท้องถิ่นที่มีระดับภาษีและระดับของการใช้จ่ายภาครัฐที่เหมาะสมกับความต้องการของตน กล่าวคือ หากผู้ใดมีอุปสงค์ของสินค้าและบริการสาธารณะน้อยและต้องการเสียภาษีน้อยก็จะเลือกอยู่ในท้องถิ่นที่มีการเก็บภาษีต่ำและสวัสดิการสังคมต่ำในทางกลับกัน หากผู้ใดไม่พอใจกับสวัสดิการที่ต่ำของท้องถิ่นที่ตนเองอยู่ก็อาจจะมีการย้ายไปอยู่ที่ท้องถิ่นที่มีสวัสดิการสูง ถึงแม้จะต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงขึ้นก็ตาม ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการที่มีรัฐบาลท้องถิ่นปกครองตัวเอง กำหนดนโยบายรายได้และรายจ่ายของตนเองจะทำให้มีการจัดบริการสาธารณะที่ทั่วถึง หลากหลายรูปแบบ และตรงกับความต้องการของราษฎรมากกว่าการรวมอำนาจการปกครองอยู่ที่รัฐบาลกลาง ซึ่งการจัดบริการสาธารณะจะเป็นลักษณะเหมือนกันหมด (Unitary) ไม่สอดคล้องกับความต้องการของราษฎรที่แตกต่างกัน การกระจายอำนาจจึงถือว่าเป็นวิธีการส่งเสริมสวัสดิการสังคม (Welfare Maximization Criterion) ทางหนึ่ง<sup>4</sup>

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่า ทฤษฎีของ Tiebout เป็นการพิจารณาเฉพาะด้านอุปสงค์เพียงด้านเดียวโดยสมมติให้ไม่มีต้นทุนในทางธุรกรรม (Transaction Cost) การกระจายอำนาจที่แท้จริงนั้นต้องพิจารณาถึงปัจจัยหลายประการควบคู่กันไปทั้งทางด้านอุปสงค์ อุปทาน ความพร้อม หรือ

<sup>3</sup> สวัสดิการโดยรวมของทั้งสังคม หรือ social welfare นั้น หมายความว่า ผลรวมของความความผาสุก หรืออรรถประโยชน์ของสมาชิกทั้งสังคม (aggregated individual utilities)

<sup>4</sup> สมมติให้สังคมเป็นระบบปิด กล่าวคือ ประชาชนในประเทศนั้นๆ ไม่สามารถย้ายถิ่นฐานไปอยู่ต่างประเทศได้

ความเป็นไปได้ในการผลิตโดยท้องถิ่น ฯลฯ การบริการสาธารณะบางอย่างต้องการมาตรฐานในการผลิตที่สูงและเป็นหนึ่งเดียว (Unitary) เช่น ระบบทางหลวงแผ่นดิน ในขณะที่สินค้าบางประเภทไม่มีความเป็นไปได้ที่จะให้ท้องถิ่นเป็นผู้ผลิต<sup>5</sup> หรือไม่เหมาะสมที่จะให้ท้องถิ่นเป็นผู้ผลิต เช่น การป้องกันประเทศ หรือการต่างประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลขนาดใหญ่ยังมีความได้เปรียบในการบริการสาธารณะมีลักษณะต้นทุนที่ลดลง (Decreasing Cost) เชิงต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่า (Economies of Scale) เช่น การผลิตไฟฟ้า และสนามกีฬา เป็นต้น

นอกจากความจำเป็นของการมีภาครัฐที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ยังจะเห็นได้ว่าการพิจารณาบทบาท และความเหมาะสมของรัฐบาลทั้งระดับประเทศและระดับท้องถิ่นนั้น ควรจะมุ่งเน้นที่จะพิจารณาวัตถุประสงค์ในการจัดสรรการบริการสาธารณะควบคู่ไปกับการความเป็นไปได้ และต้นทุนในการผลิต การดำเนินการให้บริการสาธารณะโดยรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นต่างก็มีข้อดี ข้อเสีย แตกต่างกันไป โดยรัฐบาลท้องถิ่นจะให้บริการสาธารณะที่ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของราษฎรมากกว่า ในขณะที่การผลิตหรือ บริการสาธารณะบางอย่างอาจมีความเป็นไปได้ ไม่มีประสิทธิภาพในเชิงการผลิตหรือการให้บริการ หรือมีต้นทุนการผลิตที่สูงกว่าหากให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ

### 3. โครงสร้างและลักษณะขององค์กรของภาครัฐในประเทศไทย

#### 3.1 โครงสร้างองค์กรของภาครัฐ

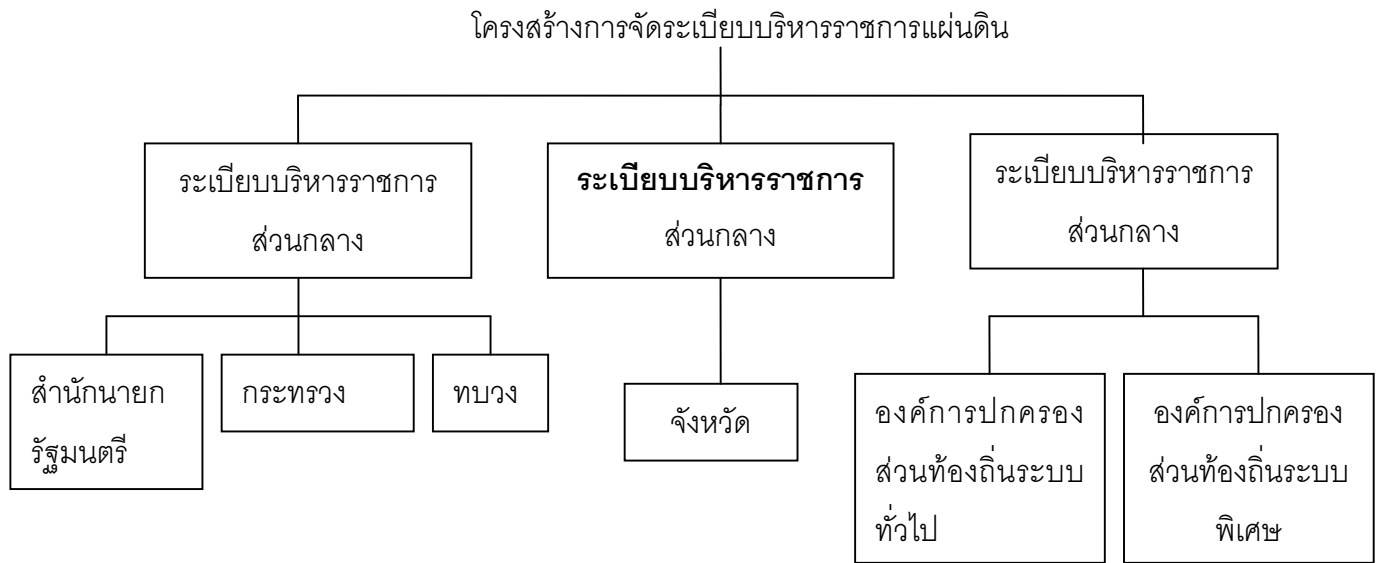
ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการจัดโครงสร้างองค์กรของภาครัฐออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ๆ ดังนี้

3.1.1 โครงสร้างองค์กรของภาครัฐตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 โดยแบ่งการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน<sup>6</sup> ซึ่งประกอบด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามแผนภูมิที่ 1

<sup>5</sup> ความเป็นไปได้ในการผลิตนี้รวมถึง ความพร้อมในเชิงบุคลากร เทคโนโลยี การเมือง และความสามารถในการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อใช้ในการประกอบการ

<sup>6</sup> สนิท จรอนันต์ , ความเข้าใจเรื่องการจัดองค์กรท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา , พ.ศ.2543) , น.1-7

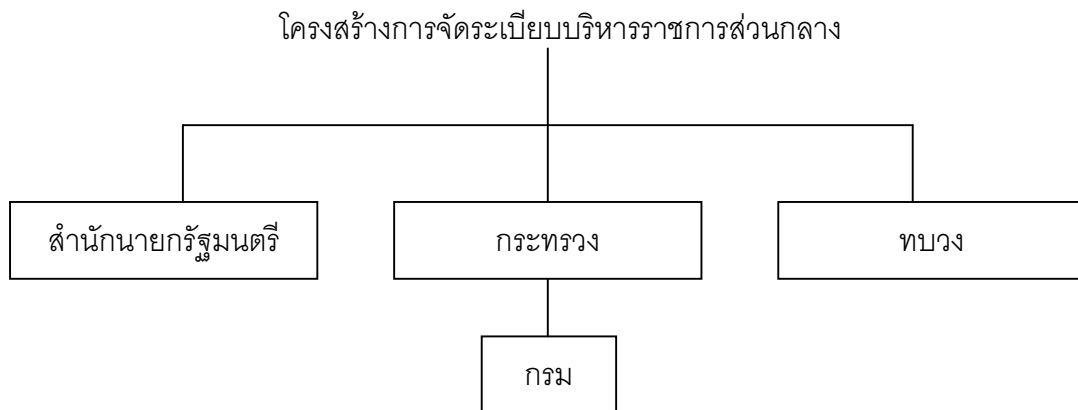
## แผนภาพที่ 1: โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน



(1) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่างๆ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ คือกระทรวง ทบวง กรม ตั้งแต่รัฐบาลจนถึงกระทรวง ทบวง กรม รวมเรียกว่า “ส่วนกลาง”

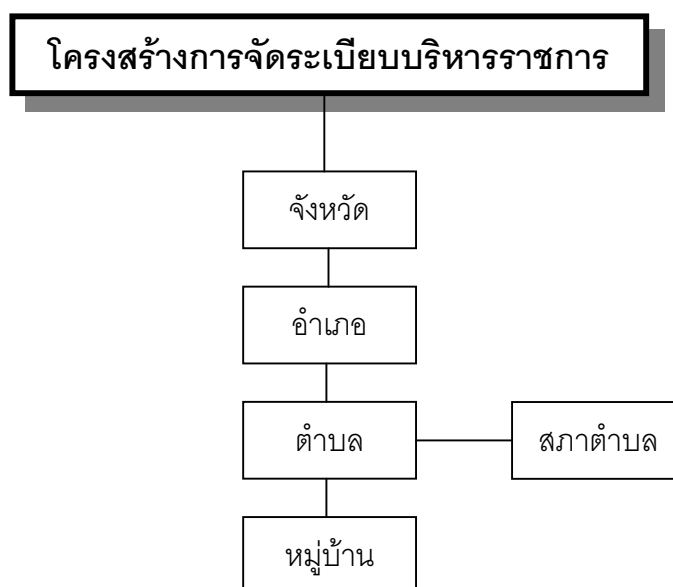
การบริหารราชการของส่วนกลางเป็นการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) กล่าวคือเป็นการรวมการตัดสินใจไว้ที่ศูนย์กลาง ในที่นี้คือคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารประเทศ ตามแผนภูมิที่ 2

## แผนภาพที่ 2: โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง



(2) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) ที่แบ่งแยกออกไปดำเนินการในพื้นที่ต่างๆ ตามการแบ่งเขตการปกครองประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ไม่เหมือนกัน ส่วนกลางจึงแต่งตั้งข้าราชการไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ ส่วนภูมิภาคนี้จะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติคือ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน แต่ละจังหวัดจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองข้าราชการในจังหวัด แต่ละอำเภอจะมีนายอำเภอ ทำหน้าที่เช่นเดียวกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอคือผู้ที่ส่วนกลางแบ่งอำนาจหรือหน้าที่ รับผิดชอบบางส่วนให้ตัดสินใจแทนส่วนกลาง (Deconcentration) และสำหรับตำบลและหมู่บ้านจะขึ้นตรงต่ออำเภอ ตามการจัดระเบียบบริหารงานตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

### แผนภาพที่ 3: โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค



(3) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ การจัดระเบียบบริหารราชการให้ราษฎรมีอำนาจในการปกครองตนเอง ตัดสินใจเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง และตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งจะดำเนินงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ขณะรณรงค์หาเสียง ประชาชนจึงเป็นผู้กำหนดนโยบายของการบริหารงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งต่างจากการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ที่มีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบาย

การบริหารราชการของส่วนท้องถิ่น ถือหลักการกระจายอำนาจ

(Decentralization)<sup>7</sup> ให้กับประชาชนโดยตรง

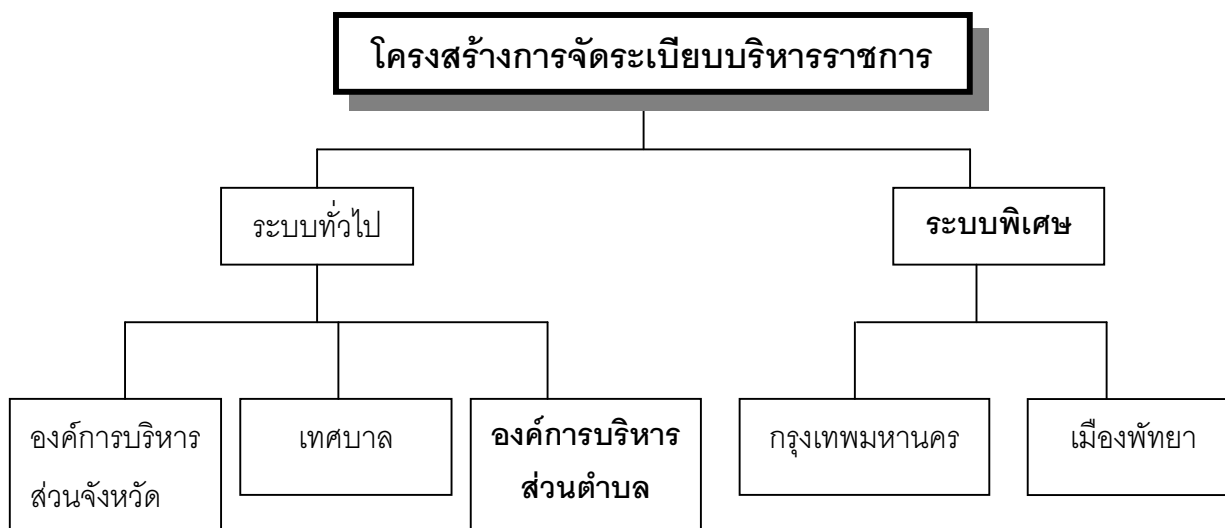
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน แยกได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

(3.1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบทั่วไป ปัจจุบันมี 3 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

<sup>7</sup> การกระจายอำนาจ (Decentralization) กับการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) มีความแตกต่างกัน คือ การแบ่งอำนาจผู้แบ่งอำนาจยังทรงไว้ซึ่งความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ ส่วนการกระจายอำนาจผู้รับมอบอำนาจต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินการ และการตัดสินใจของตนเอง

(3.2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบพิเศษ ปัจจุบันมี 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

#### แผนภาพที่ 4: โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น



3.1.2 โครงสร้างองค์กรของรัฐในลักษณะกลุ่มกิจการพิเศษ และรัฐวิสาหกิจ<sup>8</sup> นอกจากการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แล้ว ยังมีกลุ่มกิจการพิเศษ และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐในระดับชาติ ที่รัฐตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเฉพาะด้าน แต่มีพื้นที่ดำเนินการในเขตจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดต่างๆ โดยแบ่งเป็น 5 ประเภท คือ

- (1) ประเภทที่มีภารกิจในการหารายได้ให้รัฐ เช่น โรงงานยาสูบ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นต้น
- (2) ประเภทที่มีภารกิจในการจัดบริการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ เช่น การรถไฟ การไฟฟ้า การประปา เป็นต้น
- (3) ประเภทที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ เช่น สถาบันการเงิน เป็นต้น

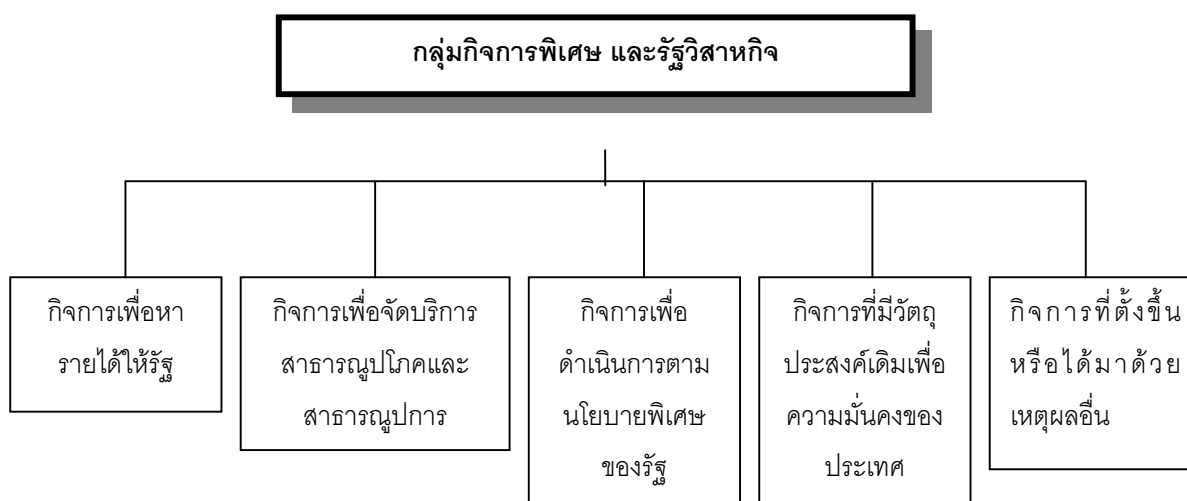
<sup>8</sup> สำนักพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการและอัตรากำลัง สำนักงาน ก.พ. คู่มือเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล เรื่อง การวิเคราะห์ภารกิจของหน่วยงาน (BUSINESS ANALYSIS) (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., พ.ศ. 2539 น.90 – 93



(4) ประเภทที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เดิมเพื่อความมั่นคงของประเทศ เช่น องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป องค์การพอกหนัง เป็นต้น

(5) ประเภทที่สร้างขึ้นหรือได้มาด้วยเหตุผลอื่น เช่น บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด บริษัท หินอ่อน จำกัด เป็นต้น

### แผนภาพที่ 5: โครงสร้างองค์กรของรัฐในลักษณะกลุ่มกิจการพิเศษ และรัฐวิสาหกิจ



### 3.2 โครงสร้างและลักษณะของราชการส่วนกลาง

#### 3.2.1 วิวัฒนาการของการปกครองของประเทศไทยตามการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน<sup>9</sup>

ประเทศไทยเริ่มมีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ

<sup>9</sup> ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์; “กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, (สำนักพิมพ์นิติธรรม), น.9-10

ได้รับรัฐธรรมนูญ หลังจากที่ได้มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 และมีการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2476 รูปแบบการปกครองของประเทศไทยได้ถูกปรับปรุงโดยการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ครั้งที่ 1 ใน พ.ศ.2476 ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ได้จัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีการนำเอาหลักการกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นมาใช้ โดยการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรก หลังจากนั้นในปี พ.ศ.2477 มีการจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรก และในปี พ.ศ. 2495 ได้มีการปรับปรุง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ครั้งใหญ่ และได้เปลี่ยนชื่อจาก “ระเบียบราชการบริหาร” เป็น “ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” กำหนดให้จังหวัดเป็นนิติบุคคลทั้ง ๆ ที่จังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค จัดตั้งภาคขึ้น และได้เปลี่ยนแปลงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอำเภอ ต่อมาใน พ.ศ.2515 ได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอีกครั้งโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ยกเลิก พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 โดยได้เพิ่มอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้อย่างกว้างขวางในการกำกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไป

ใน พ.ศ.2534 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้ถูกยกเลิกโดย พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่ไม่ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร เพียงแต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดบางประการ เช่นการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ชัดเจน เพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นี้มีการแบ่งโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
2. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
3. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างการบริหารงานของภาครัฐโดยรวมทั้งประเทศ แม้มีลักษณะเป็นการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจแต่ไม่ได้มีเพียงการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เท่านั้น ยังมีการบริหารงานของภาครัฐผ่านกลุ่มกิจการพิเศษและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับชาติ มีพื้นที่ดำเนินการในเขตจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ กลุ่มกิจการพิเศษและรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นจะมีภารกิจที่เฉพาะเจาะจง เช่น จัดทำภารกิจพื้นฐาน จัดบริการสาธารณสุขปึก และสาธารณสุขการให้แก่ประชาชน (เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย และการเคหะแห่งชาติ เป็นต้น) จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตาม

นโยบายพิเศษของรัฐ (เช่น สถาบันการเงินต่าง ๆ อาทิ ธนาคารกรุงไทย สำนักงานธนาคุณเคราะห์ กรมประชาสัมพันธ์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย องค์การสวนยาง และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นต้น) และจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่อื่น ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

จากโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว จะเห็นว่าการบริหารงานของภาครัฐจะประกอบด้วย 4 ส่วน ทำหน้าที่ปฏิบัติการในพื้นที่ต่าง ๆ โดยในที่นี้ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค กลุ่มกิจการพิเศษและรัฐวิสาหกิจ รวมเรียกว่า “การบริหารราชการของรัฐบาลกลาง”

### 3.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค<sup>10</sup>

การกระจายอำนาจ (Decentralization) กับการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ การกระจายอำนาจผู้รับมอบอำนาจอำนาจต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินการและการตัดสินใจของตนเอง ส่วนการแบ่งอำนาจ ผู้แบ่งอำนาจยังทรงไว้ซึ่งความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการแบ่งอำนาจ คือการใช้อำนาจแบบรวมอำนาจปกครอง (Centralization) แบบหนึ่ง เพราะการบริหารราชการส่วนภูมิภาคก็คือการแบ่งอำนาจของรัฐบาลมอบให้แก่ข้าราชการของส่วนกลางที่ถูกส่งออกไปในส่วนภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อใช้อำนาจในนามของรัฐบาลนั่นเอง โดยเจ้าหน้าที่เหล่านี้จะได้รับมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางเรื่องในขอบเขตที่แน่นอนจากหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลาง และการมอบอำนาจนี้ส่วนกลางอาจเรียกคืนได้ หรือเพิกถอนเปลี่ยนแปลงการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคได้โดยง่ายและอย่างกว้างขวาง และในเรื่องใดที่ไม่มีมอบอำนาจไว้ ข้าราชการในส่วนภูมิภาคก็ต้องฟังคำสั่งจากส่วนกลางในเรื่องนั้น ๆ ดังนั้นเงื่อนไขสำคัญของความมีประสิทธิภาพของหลักการแบ่งอำนาจ คือส่วนกลางได้แบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคเพียงพอหรือไม่ และในขณะเดียวกันเมื่อแบ่งอำนาจไปแล้ว ส่วนกลางและสาธารณชนมีกลไกที่จะควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจหรือการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคอย่างเหมาะสมหรือไม่ หากมีการจัดการในเรื่องนี้อย่างเหมาะสมแล้ว การแบ่งอำนาจการปกครองก็จะเป็นหลักการจัดระเบียบการปกครองที่มีประโยชน์มากเนื่องจากหลักการนี้ทำให้หน่วยราชการสามารถให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว การ

<sup>10</sup> สำฤทธิ์ ราชสมณะ ; “แนวการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย” (วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,พ.ศ.2542) น.55-60

ให้บริการทุกเรื่องจะเป็นไปโดยเสมอภาคกัน อันเป็นข้อดีของหลักการรวมศูนย์อำนาจ ในขณะที่การให้บริการบางเรื่องอาจปรับเข้ากับความต้องการและสภาพปัญหาของท้องถิ่นได้

การจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคนั้น ส่วนกลางจะเป็นองค์การปกครองที่มีฐานะทางกฎหมายเหนือกว่าองค์กรในส่วนภูมิภาค ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางกับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีลักษณะดังนี้

- ความสัมพันธ์ในลักษณะการควบคุมบังคับบัญชา

ลักษณะการควบคุมบังคับบัญชาโดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งสูงกว่ามีอำนาจบังคับบัญชาผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองลงไปตามลำดับต่อเนื่องกัน และต้องรับผิดชอบการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาที่กระทำภายในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และตามผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเหมาะสมภายในขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย อำนาจควบคุมบังคับบัญชาจึงเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้ควบคุมการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการและควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างต่อเนื่อง และใกล้ชิดรวมทั้งอำนาจในการให้ความเห็นชอบและการลงโทษทางวินัยต่อผู้ใต้บังคับบัญชาตามผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเหมาะสมภายในขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ดังนั้นอำนาจควบคุมบังคับบัญชาจึงแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1. อำนาจควบคุมบังคับบัญชาการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้ควบคุมการกระทำทางปกครองของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยอำนาจดังกล่าวที่สำคัญมี 4 ประการ คือ อำนาจสั่งการ อำนาจเพิกถอน อำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลง และอำนาจสอดเข้าไปใช้อำนาจแทนผู้ใต้บังคับบัญชา

2. อำนาจควบคุมบังคับบัญชาตัวบุคคล เป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้กระทำการต่าง ๆ เกี่ยวกับสภาพของของผู้ใต้บังคับบัญชาของตน ซึ่งมีอยู่หลายกรณีด้วยกัน เช่น การแต่งตั้งถอดถอน เลื่อนขึ้นเงินเดือน ตลอดจนโยกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งอื่น ยิ่งไปกว่านั้น ผู้บังคับบัญชายังมีอำนาจลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาของตนที่กระทำผิดวินัยหรือปลดผู้ใต้บังคับบัญชาออกจากตำแหน่ง เพราะหย่อนสมรรถภาพหรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ เป็นต้น

ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างระเบียบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค คือ ความสัมพันธ์ในลักษณะของการควบคุมบังคับบัญชา ซึ่งผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางจะมีอำนาจบังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชาที่ส่งไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค โดยผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการกับผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติงานนโยบายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติได้ รวมตลอดถึงการเปลี่ยนแปลงแก้ไขยับยั้งการกระทำใด ๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชาก็ได้ โดยไม่สังกัดอยู่แต่เฉพาะความชอบ

ด้านกฎหมายของการกระทำนั้นแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงกรณีกับผู้บังคับบัญชาเห็นว่าการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชานั้นเป็นไปโดยไม่เหมาะสมอีกด้วย ซึ่งผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบในกิจการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติไปในหน้าที่หรือตามคำสั่งของตน ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับ

- ความสัมพันธ์ในลักษณะเป็นการแบ่งอำนาจการบริหารจากผู้มีอำนาจในส่วนกลางไปปฏิบัติในพื้นที่

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจการบริหารราชการจากผู้มีอำนาจในหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งได้แก่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดี ไปให้แก่ผู้มีอำนาจไม่ว่าเป็นบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคล ซึ่งเป็นตัวแทนของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางที่ประจำอยู่ในหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาค อันได้แก่ พื้นที่หรือเขตปกครองที่เรียกว่า จังหวัด หรือ อำเภอ ซึ่งผู้มีอำนาจในหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะได้รับมอบอำนาจหรือแบ่งอำนาจในการบริหารราชการเฉพาะเรื่องเท่านั้น ทั้งนี้ทั้งนั้นจะมากหรือน้อยเท่าใดขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้มีอำนาจในหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง และผู้มีอำนาจในหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางยังมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำวินิจฉัยหรือการสั่งการของผู้มีอำนาจในหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้เสมอและในทุกกรณี ฉะนั้นผู้มีอำนาจสั่งการขั้นสุดท้ายก็คือ หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางนั่นเอง

- ความสัมพันธ์ในลักษณะราชการส่วนกลางเป็นผู้กำหนดแนวทางปฏิบัติ

ระเบียบ คำสั่ง และแบบราชการต่างๆ ที่ใช้ปฏิบัติอยู่ในหน่วยการบริหารและหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หน่วยบริหารและการส่วนกลางเป็นผู้กำหนดให้ถือปฏิบัติทุกเขตพื้นที่การปกครองเพื่อให้ทุกพื้นที่ปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน

- ความสัมพันธ์ในส่วนลักษณะส่วนภูมิภาค ไม่มีงบประมาณเป็นของตนเอง

หน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่มีงบประมาณของตนเอง งบประมาณขึ้นอยู่กับกระทรวง ทบวง กรม หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง

- ความสัมพันธ์ในลักษณะราชการส่วนภูมิภาคต้องปฏิบัติตามนโยบายของราชการส่วนกลาง

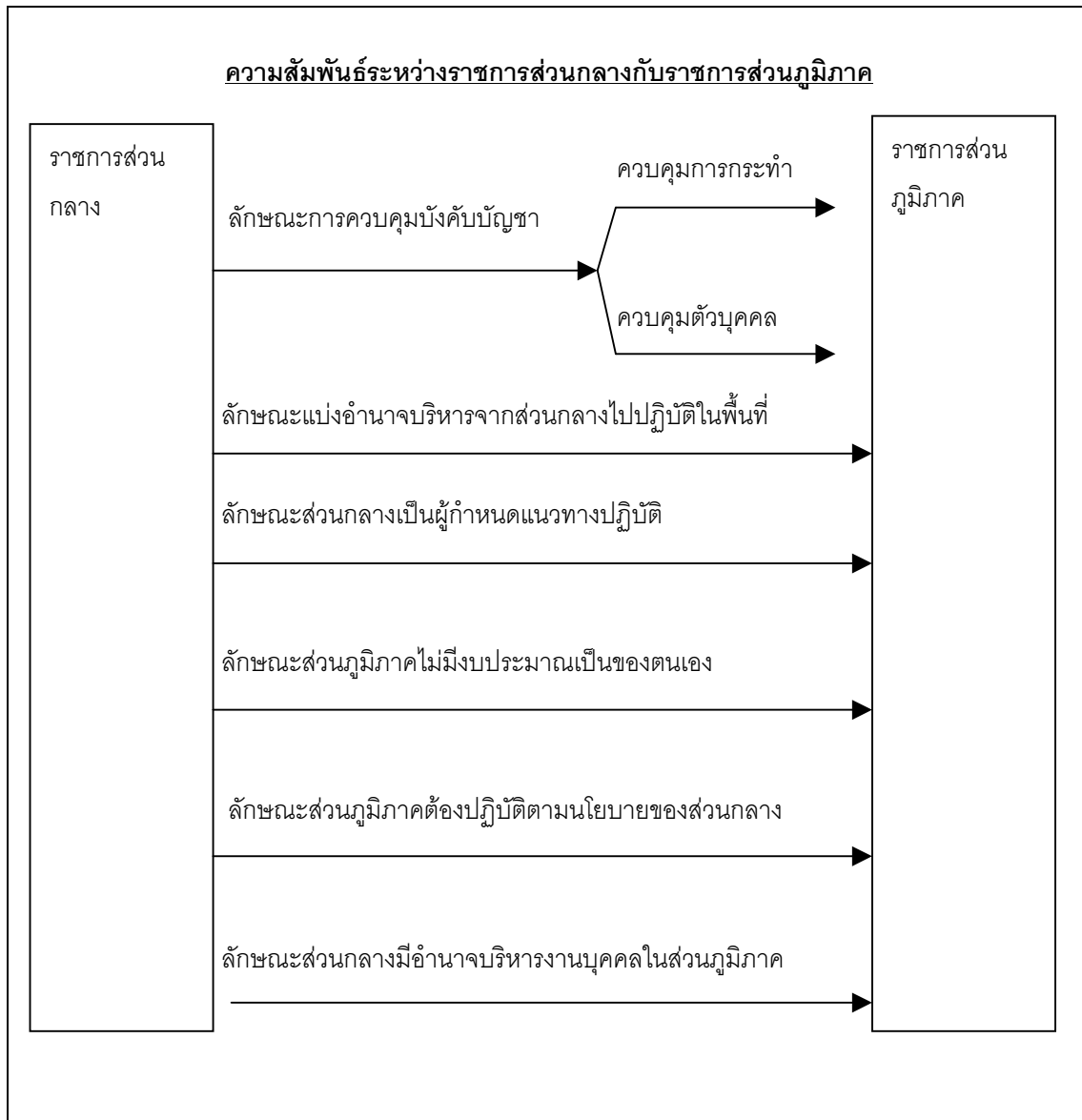
ผู้มีอำนาจในหน่วยราชการส่วนภูมิภาคต้องปฏิบัติตามนโยบายคำสั่งของผู้มีอำนาจในหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ผู้มีอำนาจในหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางต้องรับผิดชอบใน

ข้อราชการที่ต้นสังกัดในหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคปฏิบัติทุกประการ

- ความสัมพันธ์ในลักษณะราชการส่วนกลางมีอำนาจบริหารงานบุคคลของราชการส่วนภูมิภาค

บุคลากรหรือข้าราชการในหน่วยการบริหารส่วนภูมิภาคได้รับการแต่งตั้ง ถอดถอน โยกย้าย หรือลงโทษ และยังอยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของกระทรวง ทบวง กรม ที่ต้นสังกัดอยู่ไม่ใช่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเหมือนกับหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

แผนภาพที่ 6: แสดงความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง  
กับราชการส่วนภูมิภาค



### 3.2.3 อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐบาล

หน่วยงานรัฐบาลกลางในที่นี้ หมายถึง หน่วยงาน 3 หน่วยงาน อันได้แก่ หน่วยงานของราชการส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และกลุ่มกิจการพิเศษและรัฐวิสาหกิจ โดยอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทั้ง 3 หน่วยงานดังกล่าว สามารถแยกพิจารณา ได้ดังนี้

#### (1) อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลาง

ราชการส่วนกลางนี้ได้มีการระบุอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีการแก้ไขเกี่ยวข้องกับประชาชนทั่วทั้งประเทศ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 โดยได้กำหนดไว้ ดังนี้

(1.1) สำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานเกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี กิจการเกี่ยวกับการทำงานงบประมาณแผ่นดินและราชการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและราชการอื่น ๆ ซึ่งมีได้อยู่ภายในอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งโดยเฉพาะ

(1.2) กระทรวงกลาโหม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ

(1.3) กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดิน ภาษีอากร การธนาคาร กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ กิจการอันกฎหมายบัญญัติให้เป็นการผูกขาดของรัฐ กิจการหารายได้ซึ่งรัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม อื่น และกิจการซึ่งจะเป็นสัญญาผูกพันต่อเมื่อรัฐบาลได้ให้อำนาจหรือให้สัตยาบัน รวมทั้งการค้าประกันหนี้ของส่วนราชการ องค์การของรัฐ สถาบันการเงิน และรัฐวิสาหกิจ

(1.4) กระทรวงการต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการต่างประเทศ

(1.5) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเกษตร การเศรษฐกิจการเกษตร การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การชลประทาน การประมง การปศุสัตว์ การป่าไม้ การพัฒนาที่ดินและการสหกรณ์

(1.6) กระทรวงคมนาคม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคมนาคม การขนส่ง การพาณิชย์นาวี การสื่อสาร และการอุตุนิยมวิทยา



(1.7) กระทรวงพาณิชย์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ และกิจการทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์ รวมตลอดทั้งการซื้อขายและแลกเปลี่ยนสินค้า การควบคุมและส่งเสริมเกี่ยวกับกิจการค้าและการประกันภัย

(1.8) กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การบำบัดทุกข์บำรุงสุข การส่งเสริมและพัฒนาการเมือง การปกครอง การปกครองท้องถิ่น การทะเบียนราษฎร การส่งเสริมการศึกษาและการประกอบอาชีพ การพัฒนาชุมชน การรักษาความมั่นคงภายใน การป้องกันสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การที่ดิน การสาธารณสุขปศุสัตว์ และการสาธารณสุขการ การโยธา การราชทัณฑ์ การผังเมือง และการพัฒนาชนบท

(1.9) กระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศาลยุติธรรม แต่ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

(1.10) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารแรงงาน การจัดหางาน การประชาสัมพันธ์ การพัฒนาฝีมือแรงงาน การสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และการประกันสังคม

(1.11) กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีการพลังงาน สิ่งแวดล้อมและการวิจัย

(1.12) กระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม

(1.13) กระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแพทย์ การสาธารณสุข การส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพอนามัย การควบคุมอาหารและยา รวมทั้งสิ่งที่เป็นพิษหรือเป็นภัยแก่สุขภาพอนามัย และการกำกับดูแลและส่งเสริมกิจการกาชาด

(1.14) กระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอุตสาหกรรม การเศรษฐกิจอุตสาหกรรม การมาตรฐานเกี่ยวกับกิจการอุตสาหกรรมและทรัพยากรธรณี

(1.15) ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการและกำกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของรัฐและของเอกชน นอกจากสถาบันวิชาเฉพาะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่น

(2) อำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยแบ่งเป็น จังหวัด และ อำเภอ แต่อำนาจหน้าที่ โดยตรงของ 2 หน่วยงานนี้ ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจน เพียงแต่ระบุอำนาจหน้าที่ของ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการของส่วนภูมิภาคไว้เท่านั้น ดังนั้น ภารกิจส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจของราชการส่วนกลางแบ่งอำนาจหน้าที่มาให้จังหวัด และอำเภอดำเนินการแทนเท่านั้น

### (3) อำนาจหน้าที่ของกลุ่มกิจการพิเศษและรัฐวิสาหกิจ

กลุ่มกิจการพิเศษและรัฐวิสาหกิจถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีภารกิจ (อำนาจหน้าที่) ที่เฉพาะเจาะจง โดยเป็นหน่วยงานระดับชาติ และมีพื้นที่ดำเนินการในเขตจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ เช่น การจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำภารกิจพื้นฐานในการจัดบริการสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการให้แก่ประชาชน เป็นต้น

## 3.3 โครงสร้างและลักษณะของราชการส่วนท้องถิ่น

### 3.3.1 วิวัฒนาการและแนวความคิดของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว หากเราศึกษาการปกครองท้องถิ่นไทยย้อนไปถึงอดีต เราจะพบว่าประเทศไทยได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทแรกของประเทศไทย คือ สุขาภิบาล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งสภาตำบลขึ้นเป็นครั้งแรกตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ซึ่งในขณะนั้นสภาตำบลจะมีลักษณะต่างจากสภาตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กล่าวคือ สภาตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยจะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล การจัดตั้งสภาตำบลในสมัยนั้นเกิดจากที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องการให้ประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นมีส่วนร่วมเข้ามาบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ถึงความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่ารัฐบาลหรือราชการส่วนกลาง<sup>11</sup>

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 จนถึงปัจจุบันและตลอดระยะเวลาดังกล่าว ประเทศไทยก็มีการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นระยะ ๆ ดังจะเห็นได้จากการมีบทบาทเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญหลาย ๆ ฉบับที่ผ่านมา จนกระทั่งปี พ.ศ. 2540 (สมัยรัฐบาลนาย

<sup>11</sup> ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ : สถานะทางกฎหมายของสภาตำบลนิติบุคคล : หน้า 135

ชวน หลีกภัย) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้แสดงให้เห็นถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอัน เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นว่าได้จากบทบัญญัติตามมาตรา 78

“รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนา เศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภคในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็น องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังบัญญัติหลักเกณฑ์และ ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ทั้งหมด 9 มาตรา ดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการ ดังนี้

#### (1) ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Autonomy)<sup>12</sup>

ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Autonomy) ในที่นี้ หมายความว่า ท้องถิ่นมีอำนาจ การตัดสินใจในการบริหารและปกครองตนเองภายใต้ระบบรัฐเดี่ยว มิได้หมายความว่า ท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระอย่างเด็ดขาด (Independence) เช่นเดียวกับระบบสหพันธรัฐ (Federalism) ดังนั้นความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงต้องตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ ดังนี้

##### (1.1) สถานะทางกฎหมาย (Legal Status)

ท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นนิติบุคคล แต่เป็นลักษณะนิติบุคคลมหาชน<sup>13</sup> กล่าวคือ ท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย เช่นเดียวกับบุคคล ธรรมดาซึ่งหากทำการวิเคราะห์และศึกษาพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท จะเห็นว่า จะมีบทบัญญัติกำหนด ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีสถานะเป็นนิติบุคคลและราชการ ส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

##### (1.2) พื้นที่และระดับ (Area and Level)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพื้นที่ของท้องถิ่นด้วย หากเรา พิจารณาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ในประเทศไทย เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลก็จะมีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ในตำบลนั้น ๆ เทศบาลก็มี

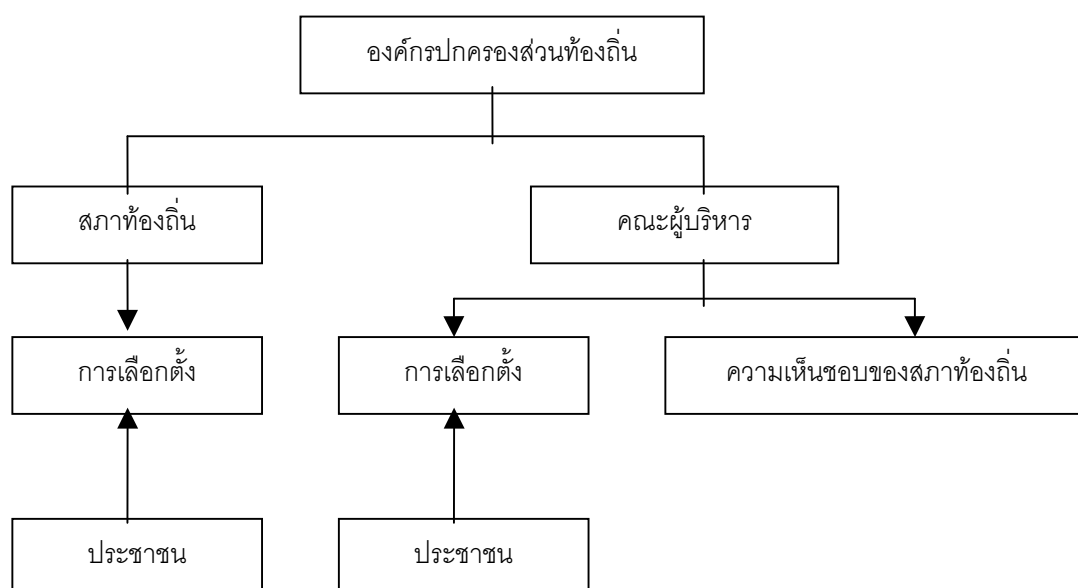
<sup>12</sup> มาตรา 282 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้อง ให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น”

<sup>13</sup> ตามทฤษฎีกฎหมายมหาชน การกระทำใด ๆ อันเกิดจากนิติบุคคลมหาชน บุคคลธรรมดาผู้ที่ดำรงตำแหน่งใน องค์กรนิติบุคคลมหาชนนั้น ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

พื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ของเทศบาล ส่วนจังหวัดก็จะมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด ซึ่งจะมีพื้นที่ทับกับพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและพื้นที่ของเทศบาล

(1.3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้ง บทบัญญัติแห่งมาตรา 285<sup>14</sup> แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น โดยที่ สภาท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้ง สำหรับคณะผู้บริหารท้องถิ่นก็ต้องมาจากการเลือกตั้งเช่นกัน หากไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ก็จะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม คือ โดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

แผนภาพที่ 7: โครงสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น



<sup>14</sup> มาตรา 285 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า

“องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรือมาจาก  
ความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น.....”

(1.4) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Authority)

มาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์กรส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารส่วนบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะโดยให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับท้องถิ่นแต่ละประเภท จะพบว่า พระราชบัญญัติทั้งหลายดังกล่าวจะกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเอาไว้แล้ว แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า อำนาจหน้าที่ทั้งหลายนั้นเป็นอำนาจหน้าที่อย่างกว้าง ๆ ซึ่งมีลักษณะซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางทั้งหมด

- (1) บริการสาธารณะทางด้านสังคม เช่น การจัดให้มีการศึกษาอบรม การจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา การส่งเสริมการกีฬา การบำรุงและการส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร การจัดให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก การสังคมสงเคราะห์ การส่งเสริมการประกอบอาชีพ การส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ฯลฯ
- (2) บริการสาธารณะทางการสาธารณูปการ เช่น การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือน้ำประปา การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น การจัดให้มีและบำรุงสุขอนามัย การจัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การจัดให้มีสุสานและฌาปนกิจสถาน การผังเมือง การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น ฯลฯ
- (3) บริการสาธารณะทางการสาธารณสุข เช่น การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การจัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ การจัดให้มีและบำรุงโรงพยาบาล การจัดทำกิจกรรมซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล การควบคุมอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงแรมสหและสถานบริการอื่น การพยาบาล งานศูนย์บริการสาธารณสุข งานบริการและส่งเสริมการอนามัย งานสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม ฯลฯ

- (4) บริการสาธารณะทางด้านการคมนาคมและขนส่ง เช่น การจัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ การรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ การจัดให้มีท่าเทียบเรือและท่าข้าม การขนส่ง การวิศวกรรมจราจร การจัดระบบจราจร ฯลฯ
- (5) บริการสาธารณะทางด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ
- (6) บริการสาธารณะอื่น ๆ เช่น การควบคุมและส่งเสริมการท่องเที่ยว การพาณิชย์ การรักษาความปลอดภัยและความมั่นคง การจัดให้มีเครื่องมือในการดับเพลิง การทะเบียนราษฎร การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงแรมสรรพและสถาบันอื่น ๆ การประสานการปฏิบัติงานระหว่างท้องถิ่น งานพัฒนาชุมชน การประสานการจัดทำแผนพัฒนา และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ฯลฯ

#### (1.5) งบประมาณ รายได้ การเงินและการคลัง

ตามบทบัญญัติในมาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการเงินและการคลัง โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญต้องการให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นในเรื่องการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

#### (2) การกำกับดูแลโดยรัฐ (Authority)

ถึงแม้ว่าท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ก็มีใช้หมายความว่า ท้องถิ่นจะเป็นอิสระจากรัฐและราชการส่วนกลางอย่างเด็ดขาด การปกครองและบริหารส่วนท้องถิ่นโดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐ ประชาชนโดยรวมและประเทศชาติ แต่อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วน

รวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์  
ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้<sup>15</sup>

### 3.3.2 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐบาลจะต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความสามารถพึ่งตนเองได้และมีความเป็นอิสระในการบริหารราชการและกิจการของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเศรษฐกิจของท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะ โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคต่าง ๆ<sup>16</sup>

เพื่ออนุวัติตามบทบัญญัติตามความในมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลใช้บังคับตามกฎหมายเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 โดยพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ในการกระจายอำนาจต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจการคลัง อำนาจในการบริหารท้องถิ่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น และให้มีความสอดคล้องกันสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เนื่องจากประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่หลายรูปแบบ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่แตกต่างกันออกไป

### 3.3.3 ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

นับตั้งแต่ในอดีต (ปีพ.ศ. 2496) จนกระทั่งปัจจุบัน (ก่อน 23 พฤษภาคม 2542) ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งหมด 7 ประเภท โดยแบ่งออกเป็นรูปแบบใหญ่ ๆ ได้ 2 รูปแบบ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป ซึ่งได้แก่ สภาตำบล<sup>17</sup>

<sup>15</sup> มาตรา 283 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

<sup>16</sup> มาตรา 78 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ

<sup>17</sup> ในทางทฤษฎีกฎหมาย ไม่ถือว่าสภาตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม ในความเข้าใจของบุคคลทั่วไป อาจมองว่าสภาตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบล สุขาภิบาล<sup>18</sup> เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ ซึ่งได้แก่ เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร

ในปัจจุบัน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีทั้งหมด 5 ประเภทเท่านั้น<sup>19</sup> ตามความแห่งบทบัญญัติในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น” ไว้โดยให้หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> สุขาภิบาลได้เปลี่ยนแปลงฐานะมาเป็นเทศบาลแล้วตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542

<sup>19</sup> ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

<sup>20</sup> รายละเอียดและโครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏอยู่ในเอกสารของโครงการที่ 1 บทที่ 5



## บทที่ 2

### การวิจัย

#### 1. เหตุผลและความจำเป็นในการทำวิจัย

แม้จะมีการกล่าวกันว่า ประเทศไทยมีการกระจายอำนาจเกิดขึ้น (Decentralization) มาเป็นเวลาหลายสิบปีแล้ว แต่หากพิจารณาจากความหมายของคำว่า “การกระจายอำนาจที่แท้จริง” หมายถึง การลดอำนาจรัฐที่อยู่รัฐบาลลง และเพิ่มอำนาจรัฐให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และประชาชนมากขึ้น โดยที่อำนาจรัฐโดยรวมไม่เพิ่มขึ้น หรือมีแนวโน้มลดลงแล้วนั้น พบว่าความจริงแล้วประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการรวมศูนย์อำนาจรัฐอยู่ที่ส่วนกลาง (Centralization) หรือรัฐบาลค่อนข้างมาก การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่ผ่านมา (ก่อนหน้าปี พ.ศ. 2540) จึงอาจถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจแต่เพียงรูปแบบเท่านั้น เพราะยังไม่มี การแบ่งอำนาจของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจทางการเงินการคลังของตนเองได้อย่างอิสระ

นอกจากนี้การกระจายอำนาจที่ผ่านมา ยังเป็นการกระจายอำนาจที่ไม่เป็นระบบและเป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง เกิดขึ้นจากการผลักดันของคนเพียงกลุ่มเล็กๆ โดยเป็นไปในลักษณะที่มีการยื้อแย่งอำนาจ และไม่ได้มีกฎหมายรองรับที่จะให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจอย่างชัดเจน จนกระทั่งปี พ.ศ. 2540 ได้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และต่อมา มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (พ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ) ซึ่งรัฐธรรมนูญและ พ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ นี้ ได้กำหนดให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนและเป็นไปตามกำหนดเวลา จึงเท่ากับว่า ประเทศไทยเพื่มีกฎหมายบังคับให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังเมื่อไม่นานมานี้เอง

เงื่อนไขที่สำคัญและเป็นปัจจัยกำหนดให้ต้องมีการกระจายอำนาจใน พ.ร.บ.แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ คือ การกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดสรรเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้เป็น สัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2544 และร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2549 เมื่อรัฐบาลกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้มากขึ้นแล้ว การจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับให้ชัดเจนเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องดำเนินการไปพร้อมๆ กัน ด้วย เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถเลือกจัดสรรเงินงบประมาณของตนในการใช้จ่ายเพื่อดำเนินภารกิจอัน

เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และได้เหมาะสม หากไม่มีการจัดแบ่งภารกิจดังกล่าวให้ชัดเจนแล้วอาจก่อให้เกิดการแข่งกันดำเนินภารกิจหนึ่งๆ มากจนเกินไป เกิดการทำงานซ้ำซ้อน หรือเกี่ยงกันไม่ดำเนินภารกิจหนึ่งภารกิจใด และก่อให้เกิดการเสียหายต่อประชาชน และประเทศชาติมากกว่าที่ควรจะเป็น

ในอดีตที่ผ่านมา ประเทศต่างๆ ในโลกได้มีวิวัฒนาการในการกระจายอำนาจที่แตกต่างกันไป แต่สิ่งที่เหมือนกันในทุกประเทศคือ การกระจายอำนาจทางการบริหารย่อมดำเนินไปพร้อมกับการกระจายอำนาจทางการคลังและการกระจายบุคลากรเสมอ กล่าวคือ ในการกระจายอำนาจนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการกระจายงาน เงิน และคน พร้อมๆ กันอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกัน

ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ประเทศต่างๆ ที่กำลังดำเนินการกระจายอำนาจ ส่วนใหญ่มุ่งเน้นการพิจารณาการกระจายอำนาจได้เป็นหลักโดยละเลยการพิจารณาการกำหนดภารกิจที่รัฐบาลแต่ละระดับพึงกระทำ การมุ่งเน้นการกระจายอำนาจได้เพียงอย่างเดียวนี้เองทำให้การพัฒนาของการกระจายอำนาจในหลายประเทศ เช่น ยูเครน คาซัคสถาน และรัสเซีย เป็นไปได้อย่างล่าช้าไม่มีประสิทธิภาพและมีข้อผิดพลาดอันจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางนโยบาย และการแบ่งหน้าที่ใหม่อยู่หลายครั้งหลายครา ประสบการณ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ขั้นตอนการกระจายอำนาจควรให้ความสำคัญกับการแบ่งภารกิจที่ถูกต้องและชัดเจน เพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาแหล่งทรัพยากร หรือจัดแบ่งเงินทุนที่จะใช้ในการดำเนินภารกิจนั้นๆ การวิเคราะห์ส่วนนี้จึงจะมุ่งพิจารณาการแบ่งภารกิจเป็นหลักโดยใช้หลักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์สนับสนุน ทั้งนี้เพื่อที่จะใช้เป็นพื้นฐานในการกระจายรายได้ และบุคลากรที่จะใช้ในการดำเนินภารกิจนั้นต่อไป

ในปัจจุบันประเทศหลายประเทศมีการแบ่งภารกิจระหว่างระดับของรัฐบาลกันอย่างไม่ชัดเจน และยังมีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน (co-sharing of responsibility) ความรับผิดชอบร่วมและการแบ่งหน้าที่ที่ไม่ชัดเจนนี้เองทำให้เกิดความสับสนทางการดำเนินงาน (เนื่องจากมีภารกิจเพียงภารกิจเดียว แต่แหล่งปัจจัยการผลิตมาจากหลายแหล่ง) อย่างไรก็ตาม พึงตั้งข้อสังเกตว่าการแบ่งหน้าที่อย่างไม่ชัดเจน และการมีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบร่วมกันมีข้อแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ในโลกแห่งความเป็นจริง ถึงแม้ปัญหาการแบ่งภารกิจไม่ชัดเจนจะแก้ไขได้ในเชิงปฏิบัติ แต่ปัญหาความรับผิดชอบอาจหลีกเลี่ยงไม่ได้ ยกตัวอย่างเช่น เรื่องการศึกษา ท้องถิ่นอาจเป็นผู้จัดการศึกษาในระดับประถม และมัธยม ในขณะที่ส่วนกลางยังอาจจะต้องเป็นผู้ออกหลักสูตร หนังสือเรียน หรือ กำกับกับการเรียนการสอนอยู่ จึงอาจเห็นได้ว่าการรับผิดชอบร่วมกันนี้อาจไม่เป็นปัญหาในการปฏิบัติ หากมีการแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลกันอย่างชัดเจน

การแบ่งภารกิจที่ถูกต้องและชัดเจนนั้น นอกจากจะทำให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นการสร้างรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบ เชื่อถือได้ และทำให้มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมระหว่างเขตการปกครองอีกด้วย การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพเป็นธรรม และการพัฒนาโครงสร้างองค์กรของรัฐนี้เอง จะเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยส่งเสริมให้เศรษฐกิจและสังคมเติบโตอย่างมีเสถียรภาพต่อไป

ในทางตรงกันข้าม การแบ่งภารกิจที่ไม่ถูกต้อง และไม่มีความชัดเจน นอกจากจะทำให้มีการแบ่งรายได้ การจัดสรรงบประมาณที่ไม่แน่นอน ไม่มีประสิทธิภาพ และความไม่มีเสถียรภาพทางการคลังแล้ว การแบ่งภารกิจที่ไม่ชัดเจนยังนำไปสู่ความไม่แน่นอน และไม่ต่อเนื่องของการให้บริการและโครงการลงทุนต่างๆ อีกด้วย

ในการกระจายอำนาจนั้น ต้องมีการพิจารณาปัจจัยต่างๆ มากมาย ทั้งปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความเป็นไปได้ในการกระจายอำนาจ (เช่น ระดับเงินเฟ้อที่รุนแรง อาจทำให้การให้บริการของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นไปด้วยความยากยิ่งขึ้น) และปัจจัยที่จะถูกกระทบโดยการกระจายอำนาจ (เช่น การเปลี่ยนแปลงของสวัสดิการสังคม และโครงสร้างสถาบัน) หลายๆ ด้านพร้อมๆ กัน ซึ่งเมื่อพิจารณาปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ควบคู่กันไปแล้วจะทำให้ขั้นตอนการกระจายอำนาจทำได้ยากและต้องการความละเอียดรอบคอบยิ่งขึ้น เพราะนอกจากการกระจายอำนาจที่ไม่ถูกต้องจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสวัสดิการโดยรวม (Welfare) ของสังคม ในเชิงการจัดสรรทรัพยากรแล้ว การกระจายอำนาจที่ไม่ถูกต้องยังส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของประเทศอีกด้วย ยกตัวอย่างเช่น การกระจายอำนาจมากเกินไปอาจทำให้การควบคุมการใช้ทรัพยากร และการดำเนินแผนแม่บทของประเทศ เป็นไปด้วยความยากลำบาก ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นอาจใช้ทรัพยากรในการผลิตกันอย่างไม่สอดคล้องกัน ไปคนละทิศละทาง ส่งผลเสียต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยภาพรวมได้

จะเห็นได้ว่าในทุกขั้นตอนของการกระจายอำนาจ สิ่งที่เราจะละเลยมิได้เลยคือการพิจารณาความสมดุลของการกระจายงาน การกระจายเงิน และการกระจายบุคลากร จากรัฐบาลกลางไปยังรัฐบาลท้องถิ่น การกระจายเงินเพียงอย่างเดียว หรือการกระจายเงินในสัดส่วนที่มากเกินไปเมื่อเทียบกับจำนวนงานและจำนวนบุคลากรนั้น เท่ากับเป็นการดึงเอารายได้ของรัฐบาลกลางให้ลดลงโดยที่รายจ่ายไม่ลดลงด้วย หรือลดลงในอัตราที่น้อยกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงอย่างมากต่อฐานะการคลังของประเทศในระยะยาว

ในที่สุด เมื่อได้ความชัดเจนด้านภารกิจที่ อปท. สามารถดำเนินการ และต้องใช้จ่ายงบ

ประมาณในการดำเนินการแล้วนั้น การออกแบบวางระบบในส่วนของระบบรายจ่ายของ อบท. ให้มีประสิทธิภาพ มีความชัดเจน สอดคล้องตามหลักการบริหารจัดการที่ดี (Good governance) ก็จะทำให้ทำได้ง่ายขึ้น และระบบรายจ่ายของ อบท. ที่ดีนี้เอง จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญ ที่จะทำให้การใช้จ่ายเงินของ อบท. เพื่อให้เกิดผลงาน เป็นไปอย่างคุ้มค่า และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน และก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนมากขึ้นในที่สุด

## 2. วิธีการศึกษา

- 2.1 สํารวจเอกสาร บทความ ข้อมูลและผลงานวิจัยที่เกี่ยวกับงานบริหารการคลังของท้องถิ่น กิจกรรมท้องถิ่น งบประมาณ กฎหมาย ระเบียบต่างๆ
- 2.2 สํารวจ และศึกษาสภาพปัจจุบัน และปัญหาในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ โดยเฉพาะด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการดำเนินงาน การบรรจุวัตถุดิบประสงค์ และเป้าหมายของการกระจายอำนาจ ด้วยการวิเคราะห์เอกสารต่างๆ
- 2.3 สอบถาม และสัมภาษณ์ผู้บริหาร ผู้นำท้องถิ่น ผู้มีภูมิปัญญาแห่งท้องถิ่น และนักวิชาการท้องถิ่น รวมทั้งผู้นำองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ออกแบบสอบถาม วิธีการสัมภาษณ์
- 2.4 ศึกษาการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ ด้วยการสํารวจเอกสาร บทความ ข้อมูล ผลงานวิจัย สื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Internet) และเดินทางไปศึกษางานต่างประเทศ
- 2.5 สํารวจความคิดเห็นของผู้บริหาร และผู้นำท้องถิ่นด้วยการสัมภาษณ์ การประชุม และด้วยวิธีอื่นๆ ทั้งนี้จะจัดการประชุมระดมความคิดเห็นเป็นกลุ่มย่อยครั้งละประมาณ 30 คน เป็นจำนวน 10 ครั้ง ใน 10 จังหวัดตามภาคต่างๆ
- 2.6 สํารวจความคิดและประชุมร่วมกับผู้บริหาร และนักวิชาการ ในส่วนราชการของรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับทราบความคิดเห็น และพัฒนาความคิดในการกระจายอำนาจทางการคลังร่วมกันกับนักวิจัย ทั้งนี้เพื่อให้งานวิจัยได้ข้อสรุปที่ปฏิบัติได้ เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม และเป็นที่ยอมรับได้ของผู้มีอำนาจในปัจจุบัน
- 2.7 ประชุมร่วมกับกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทย และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อการประสานงาน และแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อให้แนวทางการศึกษา และแนวนโยบายเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

### 3. ขอบเขตการศึกษา

3.1 การวิจัยศึกษาเกี่ยวกับรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การจัดแบ่งภารกิจภาครัฐ วิธีการงบประมาณ ระบบการควบคุมการใช้จ่าย และระบบการตรวจสอบ ทั้งนี้มุ่งที่การกระจายอำนาจทางการคลังเท่านั้น มิใช่การกระจายอำนาจโดยรวม ดังนั้นการวิจัยจะไม่วิเคราะห์หลังเลิกในประเด็นที่เกี่ยวข้องแต่มีใช้การกระจายอำนาจทางการคลัง

3.2 สิ่งที่เสนอในงานวิจัยนี้เป็นระบบงานที่ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด (First Best) ทางหนึ่ง ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้สำหรับกรณีประเทศไทย ภายใต้ข้อจำกัดที่ว่า ไม่ต้องไปปรับปรุงรูปแบบการปกครอง โครงสร้างภาครัฐ การยุบรวม หรือเลิกรัฐวิสาหกิจ หรือระบบอื่นๆ นอกจากการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีความเป็นไปได้ที่จะพัฒนาระบบปัจจุบันไปสู่ระบบที่เสนอภายในระยะเวลา 5-10 ปี อย่างไรก็ตามการเสนอให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบอื่นๆ จะเสนอไว้สั้นๆ เฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องเท่านั้นแต่จะไม่ลงลึก อาทิเช่น การพิจารณาการจัดแบ่งภารกิจของภาครัฐ จะมีประเด็นการเรื่อง Privatization ภารกิจบางอย่างของรัฐเกี่ยวข้องกับ หรือการจัดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ ให้มีขนาดใหญ่ขึ้น และการบริหารอปท. โดยไม่ต้องแยกฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติให้โครงสร้างซับซ้อน เป็นต้น

3.3 ระบบงานรายจ่ายที่นำเสนอเป็นข้อเสนอที่แนะนำว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรนำไปปรับใช้ และไม่ใช่วิธีสำเร็จที่ทุกๆ อปท. จะต้องทำเหมือนกัน การนำไปปรับใช้จะต้องขึ้นกับความพร้อมด้านการเงิน บุคลากร และเทคนิควิชาการด้วย

### 4. บทความและผลงานวิจัยที่สำรวจ (Literature Review)

#### 4.1 หลักการและทฤษฎีการกระจายอำนาจ

Bahl, Roy (1999) กล่าวถึงข้อดีข้อเสียของการกระจายอำนาจ อธิบาย และวิเคราะห์ ถึงกฎเกณฑ์ 12 ข้อที่ควรพึงระลึกไว้ เมื่อดำเนินการกระจายอำนาจ กล่าวคือ การจัดสรรรายได้ควรขึ้นอยู่กับภารกิจหน้าที่ รูปแบบการกระจายอำนาจต้องดำเนินการเป็นระบบครบวงจร การกระจายอำนาจจำเป็นต้องมีการกำกับและประเมินที่เข้มแข็งจากส่วนกลาง ทั้งนี้ ระบบการกระจายอำนาจของท้องถิ่นมีหลายรูปแบบ ไม่มีรูปแบบใดที่เหมาะสมกับทุกท้องถิ่น รัฐบาลกลางจึงควรกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ขึ้นมาเพื่อให้เหมาะสมกับท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ โดยควรกำหนดกระบวนการให้จ่ายหรือกำหนดวงเงินงบประมาณที่เข้มงวด ฯลฯ

Buchanan, James M.(1975) ได้เริ่มการนำเสนอปรัชญาภาครัฐโดยเริ่มจากสภาพอนาธิปไตย (anarchy) เช่นเดียวกับ Nozick (1974) แต่หากอนาธิปไตยของ Buchanan มิได้ถูกผูกมัดโดยความจรรยาบรรณเช่นเดียวกับอนาธิปไตยของ Nozick (ethical fundamentals of Nozick's political philosophy) และเนื่องจากอนาธิปไตยของ Buchanan มิได้สมมติให้มีจรรยาบรรณใดๆ ทั้งสิ้นนี้เอง สังคมนี้อาจตกอยู่ในสภาพที่ผู้คนมีการรุกราน แย่งชิงทรัพยากรกันเองตราบโดที่ผู้คนเหล่านั้นเชื่อว่าผลประโยชน์หน่วยสุดท้าย (marginal benefit) จากการรุกรานนั้นมากกว่าต้นทุนหน่วยสุดท้าย (marginal cost) ที่ใช้ในการรุกราน ทรัพยากรที่สูญเสียไปจากการลงทุนเพื่อการแย่งชิงและการปกป้องตนเองอาจจะประหยัด และนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการผลิตได้เพียงหากผู้อยู่ในสังคมมีข้อตกลงทางสังคม (social contract) ที่จะผูกมัดให้ทุกคนจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หนึ่งๆ ที่ตกลงกันไว้ เพื่อเป็นการปกป้องสิทธิในสินทรัพย์ (property right) ของทุกคนในสังคม

ปรัชญาของ Buchanan นี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว (self-interest) โดยปราศจากจรรยาบรรณใดๆ ทั้งสิ้น การรวมตัวกันเพื่อลงทุนในการปกป้องได้เกิดขึ้นจากผลประโยชน์มหาศาลที่เกิดขึ้นจากการปกป้องสินทรัพย์ (property right) มิใช่เกิดจากความรู้สึกผิดชอบชั่วดีของประชาชน การลงทุนประเภทนี้เป็นการลงทุนประเภท once-for-all investment กล่าวคือการลงทุน (หรือการมีข้อตกลงทางสังคม) นี้ เมื่อได้ลงทุนแล้วจะเกิดผลประโยชน์สำหรับคนในสังคมโดยรวม

Norton, Roy (1994) ศึกษาถึงวิวัฒนาการ สถานภาพ แนวคิด และโครงสร้างการปกครองของประเทศที่มีการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยต่างๆ ที่มีการกระจายอำนาจ และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยกตัวอย่างกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำ เช่นประเทศเยอรมัน สวีเดน เดนมาร์ก สหรัฐอเมริกา อิตาลี ฯลฯ

Nozick, Robert (1974) ศึกษาจากอนาธิปไตย (anarchy) ในสภาพแวดล้อมนี้ทุกคนไม่อยู่ภายใต้กฎหมาย หรือจะต้องถูกบังคับ หรือผูกมัดโดยสภาพทางสังคมใดๆ ทั้งสิ้น ถึงแม้ว่าบุคคลในสังคมนี้อาจมีศีลธรรมและตระหนักถึงสิทธิที่ผู้อื่นมีก็ตาม แต่ศีลธรรมโดยปราศจากกฎหมายคุ้มครองนั้นไม่เพียงพอที่จะทำให้บุคคลในสังคมดำรงชีวิตได้อย่างปลอดภัย หากไม่มีรัฐบาลแล้ว ในกรณีนี้หน่วยงานรักษาความปลอดภัยของเอกชนจึงเป็นที่ต้องการ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการให้บริการรักษาความปลอดภัยมีลักษณะต้นทุนการผลิตที่ลดลง (decreasing cost) การบริการดังกล่าวจึงมีลักษณะผูกขาดโดยที่สุด เนื่องจากหน่วยงานรักษาความปลอดภัยขนาดเล็กจะสู่ลักษณะต้นทุนที่ลดลงของหน่วยงานรักษาความปลอดภัยขนาดใหญ่ การให้บริการเฉพาะด้านความปลอดภัยโดยผู้ผูกขาด (monopoly of protective service) นี้เอง Nozick เรียกว่า “ultraminimal state”

เนื่องจากการรักษาความปลอดภัยมีลักษณะสำคัญของสินค้าสาธารณะ (public good) ปัญหา free-rider จึงเป็นปัญหาหลักของการให้บริการ เนื่องจากปัญหา free-rider นี้เอง การบริการให้ความปลอดภัยดังกล่าวจึงจะจัดทำได้โดย ถ้าผู้บริโภคไม่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายโดยตรง ก็ต้องโดยการบังคับจัดเก็บในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งของภาษี (coercive taxation) ultraminimal state ที่มีการบังคับจัดเก็บภาษีเพื่อมาจัดสรรการบริการรักษาความปลอดภัยเพียงอย่างเดียวนี้เอง Nozick เรียกว่า minimal state

Vanzquez, Jorge-Martinez (1999) ศึกษาถึงวิวัฒนาการการกระจายอำนาจของประเทศกำลังพัฒนา และประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเน้นที่การกำหนดภารกิจที่ชัดเจนระหว่าง รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น เนื่องจากภารกิจเป็นปัจจัยที่สำคัญในการกระจายอำนาจ และควรดำเนินการแบ่งภารกิจก่อนการแบ่งรายได้ เพื่อไม่ให้เกิดความยุ่งยาก และล่าช้าในการกระจายอำนาจ รวมทั้งได้ศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการจัดแบ่งภารกิจ ปัญหาที่มักเกิดขึ้นในการกระจายอำนาจ และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการจัดแบ่งภารกิจของภาครัฐ

ดร. อุษา ใบหยก (2543 หน้า 205-237) ศึกษาการปกครองส่วนท้องถิ่นในเชิงเปรียบเทียบสำหรับประเทศที่สำคัญต่าง ๆ 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะส่วนท้องถิ่น

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538) กล่าวถึงการปรับเปลี่ยนที่จำเป็นของเอกรัฐในพหุสังคม โดยชี้ให้เห็นว่าการที่ประเทศไทยจะเข้าสู่ระบอบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยได้ ก็จะต้องดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างกลไกอำนาจรัฐให้มีความสอดคล้องกับเงื่อนไขประชาธิปไตย มิฉะนั้นแทนที่รัฐเดี่ยวจะก่อให้เกิดเอกภาพและเสถียรภาพก็จะกลายเป็นข้อจำกัดและเป็นต้นเหตุของความขัดแย้งเสียเอง ความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเช่นในปัจจุบัน แสดงให้เห็นว่า เอกภาพกับเสถียรภาพไม่จำเป็นจะต้องอยู่คู่กันเสมอไป ความหลากหลาย การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของพลังมวลชนจากองค์กรต่างๆ ของสังคมย่อมนำมาซึ่งเสถียรภาพที่มีพลวัตได้ จึงได้เสนอแนวทางในการปรับเปลี่ยนสัมพันธภาพทางอำนาจทั้งทางด้านการเมืองและการบริหาร และแนวทางและวิธีการแบ่งปันอำนาจ

#### 4.2 ภารกิจภาครัฐ (ราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น)

จรัส สุวรรณมาลา (2538:2) ศึกษาถึงบริการสาธารณะที่มีอยู่ในชุมชนต่างๆ ซึ่งโดยส่วนใหญ่ถูกกำหนดและจัดทำโดยรัฐบาลกลาง ทำให้ท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดทำบริการเหล่านี้ ลด

ลงไปเรื่อยๆ ซึ่งนำไปสู่ความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมมหภาค และเสนอให้จัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลระดับต่างๆ ให้ชัดเจน และไม่ซ้ำซ้อนกัน โดยอาศัยหลักการ 2 ประการได้แก่หลักประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) และหลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency) และเสนอโครงสร้างหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้า และกลยุทธ์ที่ควรดำเนินการในระยะเปลี่ยนผ่านของการกระจายอำนาจ

**จรัส สุวรรณมาลา (3)** เสนอหลักการจัดแบ่งภารกิจและความสัมพันธ์เชิงภารกิจระหว่างรัฐบาลระดับชาติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดบริการสาธารณะออกเป็น 3 ประเภทได้แก่ บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ บริการสาธารณะที่รัฐบาลระดับชาติรับผิดชอบ และบริการสาธารณะที่หน่วยงานหลายหน่วยงานรับผิดชอบ โดยวิเคราะห์ และเสนอการจัดแบ่งบริการสาธารณะในเชิงรายละเอียดออกเป็นด้านต่างๆ

**สำนักงาน ก.พ. (2539)** ได้จัดทำคู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคลในเรื่องการวิเคราะห์ภารกิจของหน่วยงาน (BUSINESS ANALYSIS) ได้จัดกลุ่มงานของรัฐออกเป็น 11 กลุ่มกิจกรรม ซึ่งได้แก่ กลุ่มความมั่นคงและกระบวนการยุติธรรม กลุ่มการบริหาร กลุ่มการคลังและเศรษฐกิจ กลุ่มกิจการต่างประเทศ กลุ่มพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ วัฒนธรรม และคุณภาพชีวิต กลุ่มทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กลุ่มวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กลุ่มโครงสร้างพื้นฐานและพลังงาน กลุ่มพัฒนาชนบท ชุมชนและเมือง กลุ่มเกษตรกรรม และกลุ่มกิจกรรมพิเศษและรัฐวิสาหกิจ

**สนิท จรอนันต์ (2542)** ได้อธิบายถึงเรื่องการปกครองท้องถิ่น โดยได้อธิบายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 5 ประเภท คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร โดยได้อธิบายถึงประเด็นดังต่อไปนี้ คือ จุดมุ่งหมายของการจัดตั้งในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายได้ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกำกับดูแลในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**จรัส สุวรรณมาลา (2542:1)** ได้ศึกษาโครงสร้างและจำนวนหน่วยงานของรัฐในจังหวัดหนึ่งๆ ว่ามีจำนวนมากน้อยเท่าใด ประกอบด้วยหน่วยงานใดบ้าง และมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนกลางอย่างไร โดยใช้ข้อมูลที่รวบรวมได้ในจังหวัดเพชรบุรีประกอบการศึกษา ซึ่งจากการศึกษาพบว่า จังหวัดเพชรบุรีมีหน่วยงานภาครัฐถึง 210 หน่วยงานซึ่งประกอบด้วยหน่วย



งานราชการส่วนกลาง จำนวน 57 หน่วยงาน หน่วยราชการส่วนภูมิภาคจำนวน 41 หน่วยงาน หน่วยราชการส่วนท้องถิ่น จำนวน 94 หน่วยงานและรัฐวิสาหกิจ จำนวน 18 หน่วยงาน ซึ่งหน่วยราชการส่วนกลางในระดับจังหวัดมีจำนวนมากกว่าหน่วยราชการส่วนภูมิภาค และพบว่าหน่วยงานซึ่งมาจากราชการส่วนกลางส่วนใหญ่มิหน้าที่ในเชิงปฏิบัติการโดยตรงเช่นเดียวกับหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งจากสภาพข้อเท็จจริงนี้ ไม่น่าจะสอดคล้องกับหลักการจัดการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามหลักการดั้งเดิม 4 ประการ ที่ต้องการให้หน่วยราชการส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยปฏิบัติการหลักในพื้นที่

**จรัส สุวรรณมาลา (2542:1)** ได้อธิบายถึงภารกิจที่หน่วยงานของรัฐได้แปลงเป็นกิจกรรมในเชิงปฏิบัติการได้ใน 3 ลักษณะ คือ (1) หน่วยงานที่จัดทำกิจกรรมเชิงปฏิบัติการหลายด้าน (Multiple Functions) ซึ่งการแปลงกิจกรรมเชิงปฏิบัติในลักษณะนี้มีโอกาสซ้ำซ้อนกับกิจกรรมของหน่วยงานที่มีหน้าที่เฉพาะด้านอื่นๆ ค่อนข้างสูง (2) หน่วยงานที่ปฏิบัติการกิจจะเฉพาะด้าน (Single – Function Agencies) ในการปฏิบัติกิจกรรมมีการขยายของเขตเชิงปฏิบัติการจัดการบริหารสาธารณะออกไปกว้างขวางจนอาจเกินขอบภารกิจหลักของตน ซึ่งมีผลทำให้ไป ซ้ำซ้อนกับภารกิจของหน่วยงานนั้นหน่วยงานบางหน่วยงานที่มีกิจกรรมเชิงปฏิบัติจัดการบริหารสาธารณะไม่ครอบคลุมภารกิจตามกฎหมาย ซึ่งมีภารกิจด้านการจัดการกว้างขวางมากแต่มีกิจกรรมเชิงปฏิบัติการจริงๆ น้อยมาก (3) หน่วยงานที่ตามกฎหมายได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ไว้ แต่มิได้ปฏิบัติงานตามภารกิจที่กฎหมายให้อำนาจไว้

**จรัส สุวรรณมาลา (2542:1)** ได้อธิบายถึงหน้าที่หรือภารกิจที่ราชการส่วนกลางในจังหวัดหนึ่งๆ (จังหวัดเพชรบุรี) จะต้องดำเนินการซึ่งมีอยู่ 2 ลักษณะ ได้แก่ ภารกิจในเชิงปฏิบัติ และภารกิจในเชิงประสานงาน กำกับดูแล และให้คำปรึกษา

**จรัส สุวรรณมาลา (2542:1)** ได้อธิบายถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคซึ่งประกอบไปด้วย จังหวัด และอำเภอ โดยจังหวัดและอำเภอจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการบริหารงานของรัฐ (ราชการส่วนกลาง) ในการวางแผนพัฒนา แผนการลงทุน แผนปฏิบัติการ และแผนเฉพาะด้านต่างๆในจังหวัด รวมทั้งการประสานงานและกำกับดูแลการปฏิบัติงานของส่วนราชการประจำ อำเภอ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของราชการส่วนกลางที่มีหน้าที่ปฏิบัติการในจังหวัดนั้นๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล หรือจากกรมอันเป็นหน่วยงานต้นสังกัด

**จรัส สุวรรณมาลา (2542:1)** ได้อธิบายถึงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในจังหวัดเพชรบุรีประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล (ขณะนี้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลไปแล้ว) และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานในชุมชน เช่น การรักษาความสะอาด การเก็บและกำจัดขยะ เป็นต้น

**จรัส สุวรรณมาลา (2542:1)** ได้อธิบายถึงลักษณะและหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรของรัฐจากราชการส่วนกลาง (ระดับชาติ) โดยมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทใดประเภทหนึ่ง ซึ่งมีพื้นที่ครอบคลุมทั่วประเทศ เช่น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปาส่วนภูมิภาค เป็นต้น ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจจะมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติการ โดยไม่ขึ้นต่อจังหวัดหรืออำเภอ และไม่มีความสัมพันธ์กับส่วนราชการใดๆ ทั้งสิ้นในจังหวัด เว้นแต่ความสัมพันธ์ในลักษณะผู้ให้บริการและผู้รับบริการ

**จรัส สุวรรณมาลา (2542:1)** ได้วิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐในจังหวัดหนึ่งๆ พบว่า เนื่องจากหน่วยงานของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มที่จะขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ในเชิงปฏิบัติการ (การจัดทำบริการสาธารณะ) ของหน่วยงานของตนออกไปอย่างกว้างขวาง ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่ (จังหวัด) เพิ่มมากขึ้น อีกทั้ง การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานในแก่ชุมชน จึงทำให้เกิดการจัดทำบริการสาธารณะที่ซ้ำซ้อนกันโดยหน่วยงานหลายแห่งของรัฐ จากการวิเคราะห์พบว่า การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในระดับจังหวัดที่มีจำนวนมากเกินไป จะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนในจังหวัดขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากเงินงบประมาณรายจ่ายของรัฐส่วนใหญ่จะใช้จ่ายไปเพื่อการบริหารจัดการของสำนักงานของหน่วยงานต่างๆ (เงินเดือน ค่าจ้างประจำ และสวัสดิการข้าราชการ) ซึ่งในจังหวัดเพชรบุรี พบว่า เงินงบประมาณในปีงบประมาณ 2541 จำนวนร้อยละ 63 ของเงินงบประมาณได้ใช้จ่ายไปเพื่อการบริหารและดำเนินการสำนักงาน และงบประมาณส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 37 จึงจะเป็นรายจ่ายที่นำไปพัฒนาชุมชนจริงๆ

**จรัส สุวรรณมาลา (2542:1)** ได้เสนอแนะหลักเกณฑ์และแนวทางในการจัดแบ่งภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐในจังหวัดหนึ่งๆ ซึ่งประกอบด้วยหลัก 3 ประการ อันได้แก่ (1) หลักการกำหนดระดับของหน่วยงานเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่มีความรับผิดชอบสูงสุด โดยพิจารณาจากหลักความใกล้ชิดกับผู้ให้บริการมากที่สุด (The Principle of Local Capability) และหลักความรับผิดชอบทางการเมืองต่อชุมชน (The Principle of Political

Accountability) (2) หลักการกำหนดขนาดของการจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยพิจารณาจากขนาดของชุมชนในระดับต่างๆ เพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด (The Principle Of Efficiency) และ (3) หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดทำบริการสาธารณะออกจากกัน เพื่อทำให้เกิดความเหมาะสมในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละประเภท

**จรัส สุวรรณมาลา (2542:1)** ได้กำหนดหลักการว่าด้วยความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกเป็น 3 ประการ กล่าวคือ (1) รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความน่าเชื่อถือได้ของระบบการครองท้องถิ่น (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องร่วมรับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และ (3) รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องร่วมรับผิดชอบในเรื่องความเท่าเทียม คุณภาพ และมาตรฐานของการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน

**นิรัชรา คุ่มพงษ์ (2530)** ได้ศึกษาการจัดแบ่งภารกิจของรัฐบาลท้องถิ่นไทย โดยมีกรอบแนวคิดทางทฤษฎีและการวิเคราะห์การจัดประเภทภารกิจ โดยได้เสนอให้มีการปรับปรุง โดยคำนึงถึงปัจจัยพื้นฐานในการจัดแบ่งภารกิจออกเป็น 3 ประการ คือ ปัจจัยพื้นฐานที่กำหนดการจัดแบ่งภารกิจสำหรับภาครัฐบาลและภาคเอกชน ปัจจัยพื้นฐานที่กำหนดการจัดแบ่งภารกิจสำหรับ รัฐบาลท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ทั้ง 5 ประเภท ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งผลการศึกษาวิเคราะห์ พบว่าภารกิจของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศไทยทั้ง 5 ประเภทที่กำหนดตามหลักการนั้นแตกต่างจากภารกิจที่กฎหมายกำหนด โดยจะมีส่วนที่แตกต่างกันมากกว่าครึ่งหนึ่งของภารกิจทั้งหมด และเสนอให้รัฐบาลท้องถิ่นควรดำเนินการภารกิจเพิ่มเติมตามที่กำหนดได้จากหลักการ ส่วนภารกิจที่กฎหมายกำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภทดำเนินการ แต่ตามหลักการมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของ รัฐบาลท้องถิ่นนั้น รัฐบาลอาจพิจารณาให้ภารกิจดังกล่าวเปลี่ยนแปลงโดยให้เอกชนหรือรัฐบาลกลางดำเนินการตามความเหมาะสมจากหลักการที่กำหนดได้ และภารกิจที่กำหนดได้ตามหลักการตรงกับภารกิจที่กฎหมายกำหนดก็ควรให้รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภทดำเนินการต่อไป

**สำฤทธิ์ ราชสมณะ (2542)** ประเทศไทยมีการจัดระเบียบบริหารราชการที่มีการแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และมีการกำหนดอำนาจหน้าที่และภารกิจให้แก่ราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ไว้อย่างชัดเจน ในขณะที่ไม่มีกฎหมายฉบับ

ได้กำหนดอำนาจหน้าที่และภารกิจให้แก่ราชการส่วนภูมิภาค อันได้แก่ จังหวัด และอำเภอไว้อย่างชัดเจน จะมีก็เพียงการบัญญัติอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอไว้เท่านั้น จึงเสนอควรให้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และภารกิจของจังหวัดเอาไว้เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการมอบอำนาจให้แก่จังหวัด ซึ่งจะทำให้จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารส่วนภูมิภาคที่ชัดเจนขึ้น ทั้งนี้ ราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการมอบอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดอย่างเพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่นั้นได้อย่างจริงจัง โดยราชการส่วนกลางควรถูกจำกัดบทบาทเฉพาะด้านนโยบาย ด้านอำนวยการ และด้านปฏิบัติการในโครงการใหญ่ ๆ และให้ความสำคัญกับการกำหนดมาตรฐานกลางในส่วนที่เกี่ยวกับเทคนิค เพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานของราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น สำหรับราชการส่วนภูมิภาคควรมีหน้าที่ในการนำนโยบายของรัฐบาล แผน แผนงาน โครงการของกระทรวง ทบวง กรม ไปปฏิบัติให้ลุล่วงตามวัตถุประสงค์ พร้อมทั้ง การริเริ่มแผน แผนงาน โครงการเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ การกำกับดูแลประสานงานกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น ภารกิจของส่วนภูมิภาคจะมีอยู่ 2 ประการคือ งานของส่วนกลางที่นำไปปฏิบัติในพื้นที่และการกำกับดูแลท้องถิ่นแทนส่วนกลาง

**ธเนศวร์ เจริญเมือง ( 2542 )** ศึกษาถึงวิวัฒนาการระบบการปกครองท้องถิ่นไทยในช่วง 100 ปีที่ผ่านมา เป็นกระจกสะท้อนภาพหลายด้านของสังคมไทย ในขณะที่เศรษฐกิจของประเทศพัฒนาไปมาก ระบบการเมืองของประเทศกลับประสบปัญหาสำคัญที่ต้องแก้ไขนานใหญ่ ระบบการเมืองได้แก่ระบบรัฐสภาซึ่งกำหนดวิสัยทัศน์ กฎหมาย และนโยบายระดับชาติเพื่อพัฒนาสังคมให้ก้าวไปข้างหน้า แต่กลับไม่มีบทบาทมากนักในด้านเหล่านั้น ระบบราชการซึ่งเป็นกลไกของรัฐมีหน้าที่ปฏิบัติงานเพื่อภารกิจของรัฐ แต่กลับพยายามเป็นผู้บริหารรัฐเสียเองอีกทั้งยังครอบงำและหาประโยชน์จากภาคประชาสังคม ส่วนระบบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งดูแลรักษาและส่งเสริมท้องถิ่น ในทางปฏิบัติกลับไม่มีอำนาจและถูกระบบการเมืองและระบบราชการครอบงำ และระบบการศึกษาซึ่งมีหน้าที่พัฒนาสติปัญญาของสังคมและชี้ทางสว่างให้แก่สังคมและผลิตบัณฑิตเพื่อออกมาพัฒนาสังคม แต่กลับเป็นว่าผลิตบัณฑิตออกมาเป็นนักเทคนิค ในระหว่างที่ศตวรรษที่ 20 กำลังสิ้นสุดลงและศตวรรษใหม่กำลังก้าวเข้ามาแทน องค์การปกครองท้องถิ่นของไทยที่เกิดขึ้นใหม่เกือบหมื่นแห่งกำลังเผชิญปัญหาและสิ่งท้าทายใหม่ๆ มากมาย แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าการเปลี่ยนแปลงแบบเบื้องบนกำหนด (Top-Down Change) โดยเบื้องล่างเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามนั้นยังไม่สอดคล้องกับหลักการที่เรียกว่าประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วม การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นควรเน้นที่กระบวนการมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำของประชาชนมากกว่าการเร่งรัด ตั้งหน่วยงานที่ดูเหมือนจะให้ความสำคัญในเชิงปริมาณจนอาจทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่แท้จริง

**ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2542)** ได้เรียบเรียงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้ทราบและเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐในรูปของส่วนราชการทั้งที่เป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาและที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

**รศ. ดร. โกสิน พลกุล และดร. ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2541)** ได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาทางกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน โดยเห็นว่าระบบราชการมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป มิได้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร ทั้งนี้ ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาด้านความหลากหลายของโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง ปัญหาทางด้านการเงินการคลัง ปัญหาการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง ปัญหาความสับสนในบทบาทของตัวแทนของรัฐในส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองท้องถิ่น และกระแสเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

**รศ. ดร. โกสิน พลกุล และ ดร. ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2541)** ได้เสนอแนวทางในการพัฒนากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อเผชิญกับยุคโลกาภิวัตน์ โดยการพิจารณาบทบาทบทบาทของรัฐที่มีต่อการประกอบกิจการของเอกชน และเสนอแนะให้ลดบทบาทของรัฐในฐานะเป็นผู้ดำเนินการในทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ

**รศ. ดร. โกสิน พลกุล และ ดร. ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2541)** ได้กล่าวถึงหลักการและแนวทางในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่น การปรับปรุงการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่น การปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น การปรับปรุงการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่น การปรับปรุงบทบาทของตัวแทนของรัฐในส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองท้องถิ่น และเสนอแนะวิธีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นให้สัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริงและรวดเร็ว พร้อมทั้งภาพรวมของการบริหารประเทศเมื่อมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นแล้ว รวมทั้งประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

**รศ. ดร. โกคิน พลกุล และ ดร. ชาญชัย แสงศักดิ์ (2541)** ได้อธิบายถึงบทบาทและลักษณะของรัฐและองค์กรปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

**ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2540)** ได้อธิบายถึงสถานะทางกฎหมายของสภาตำบล นิติบุคคล โดยได้แยกความแตกต่างของสภาตำบลแห่งแรกในประเทศไทย ซึ่งได้จัดตั้งตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 โดยสภาตำบลดังกล่าวไม่มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล แต่อย่างไรก็ตามสภาตำบลดังกล่าวที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลนั้นถือเป็นองค์การท้องถิ่นนำร่อง โดยได้จำลองรูปแบบการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยมีความประสงค์ที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นในระดับตำบลและหมู่บ้านได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตนได้ ส่วนสภาตำบลที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2532 จะมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล

**ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2543)** ได้อธิบายถึงหลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งได้แก่ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

**ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2543)** ได้จัดกลุ่มองค์กรผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ (1) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ โดยแบ่งประเภทบริการสาธารณะระดับชาติ ซึ่งได้แก่ บริการสาธารณะทางด้านยุติธรรม บริการสาธารณะทางการรักษาความปลอดภัยของสังคม บริการสาธารณะทางการรักษาความปลอดภัยของประเทศ บริการสาธารณะทางการศึกษาของชาติ บริการสาธารณะทางด้านสังคม บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม และบริการสาธารณะทางการท่องเที่ยว และบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ซึ่งได้แก่บริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัย บริการสาธารณะเกี่ยวกับเศรษฐกิจ บริการสาธารณะทางด้านสังคมและการศึกษา และบริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม และ (2) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน เช่น การเลือกตั้ง การเป็นคณะที่ปรึกษา การมีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็น การทำสัญญาสัมปทาน และองค์วิชาชีพ

**ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2543)** ได้กล่าวถึงการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ และได้วิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการจัดทำบริการสาธารณะโดย เอกชน อันได้แก่ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

**ดร. โกวิทย์ พวงงาม (2543)** ได้อธิบายถึงความหมายและความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และทิศทางการปกครองท้องถิ่นใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พร้อมทั้งได้กล่าวถึง แนวความคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนศึกษาบทเรียนการปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น อังกฤษ เยอรมัน และฝรั่งเศส

**ดร. โกวิทย์ พวงงาม (2543)** ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างภารกิจรัฐและภารกิจท้องถิ่น การบริหารราชการไทย และความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งอธิบายโครงสร้าง ลักษณะ สาระสำคัญ และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทต่าง ๆ ซึ่งได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร

**ดร. โกวิทย์ พวงงาม (2543)** ได้เสนอแนะบทวิเคราะห์และมิติใหม่ของการปกครองท้องถิ่นไทย โดยได้แสดงถึงสภาพข้อเท็จจริงและความอ่อนแอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งเสนอแนวทางการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม รูปแบบการพึ่งตนเองของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเสริมความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ซึ่งให้ความสำคัญแก่การปกครองส่วนท้องถิ่น

**สิริพร มณีภักดิ์ (2538)** ได้ศึกษาถึงการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น พร้อมทั้งให้ความเห็นว่า ขณะนี้ ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น และไม่มีขอบเขตที่ชัดเจนแน่นอน ซึ่งทำให้เกิดความสับสนในการจัดทำบริการสาธารณะ และในท้ายที่สุดได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากไม่อาจตอบสนองความต้องการของชุมชนได้

**สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2541)** ได้เสนอผลการสำรวจความคิดเห็นและทัศนคติของผู้บริหาร และทัศนคติของประชาชนในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งได้ตั้งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 4.3 การควบคุมการใช้จ่าย

**ระเบียบกรมการปกครอง ว่าด้วยการบันทึกบัญชี การจัดทำทะเบียนและรายงานการเงิน ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543** กล่าวถึงวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบันทึกบัญชี การใช้จ่ายเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นรูปแบบเดียวกัน และเพื่อให้การจัดทำรายงานการเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเหมาะสม และสอดคล้องกับการกระจายอำนาจ และให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งสิ้น 11 หมวด ในแต่ละหมวดจะกำหนดวิธีการบันทึกบัญชีที่เกี่ยวข้องตามประเภทของกิจกรรมที่เกิดขึ้น รวมทั้งวิธีการจัดทำรายงานการเงินเพื่อนำเสนอผู้บริหาร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

**คู่มือระบบการควบคุมภายใน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย** กล่าวถึง ความสำคัญของการควบคุมภายใน คำจำกัดความ ความหมาย วัตถุประสงค์ องค์ประกอบและข้อจำกัดของการควบคุมภายใน การควบคุมทางการบริหารกับการควบคุมภายใน ความสัมพันธ์ระหว่างความเสี่ยง การควบคุม และการตรวจสอบ ประโยชน์ที่มุ่งหวังได้จากการควบคุมภายใน ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมภายใน การรื้อปรับระบบกับการควบคุมภายใน การควบคุมภายในด้าน บัญชีและการเงิน ด้านการบริหารและการปฏิบัติงาน ด้านสารสนเทศ การประเมินผลการควบคุมภายในและการรายงาน การควบคุมโดยการตรวจสอบภายใน

**การบัญชีรัฐบาล ศาสตราจารย์ประพันธ์ ศิริรัตน์ธำรง** กล่าวถึง หลักการสำคัญของบัญชีรัฐบาล ประโยชน์จากการบัญชีรัฐบาล ลักษณะพิเศษของการบัญชีรัฐบาลที่แตกต่างไปจากการบัญชีของธุรกิจการค้า การบัญชีรัฐบาลในประเทศไทย ซึ่งแบ่งเป็น การบัญชีส่วนกลาง การบัญชีส่วนราชการ การบัญชีสำหรับส่วนงานย่อย การบัญชีรัฐบาลในต่างประเทศ นิยมจัดแยกออกเป็นกองทุน ซึ่งมีกองทุนที่ยอมรับกันทั่วไปและนิยมใช้ในการบัญชีรัฐบาล ดังนี้ General Funds, Special Revenue Funds, Capital Projects Funds, Debt Service Funds, Special Assessment Funds, Trust & Agency Funds, Intragovernmental Service (IGS) Funds, Enterprise Funds และการบันทึกบัญชีเกี่ยวกับสินทรัพย์ถาวร และหนี้สิน

**คู่มือการบัญชีของกรุงเทพมหานคร กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร** กล่าวถึง การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ระบบงบประมาณ นโยบาย หลักการ โครงสร้างระบบบริหารการคลังของกรุงเทพมหานคร ระบบบัญชีของกรุงเทพมหานคร ที่แบ่งตามลักษณะงาน เป็น 2 ระบบ คือ ระบบบัญชีของกรุงเทพมหานคร และ ระบบบัญชีของหน่วยงาน แต่ละระบบกำหนดวัตถุประสงค์ หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินและการบัญชี หลักการและวิธีการควบคุมในระบบบัญชี ลักษณะทั่วไปของระบบบัญชี ประเภทบัญชี เอกสารหลักฐานทางการบัญชี ขั้นตอนและระบบการควบคุมการรับจ่ายเงิน วิธีการบันทึกรายการบัญชี การรายงานทางบัญชี และการตรวจสอบ



#### 4.4 วิธีการงบประมาณ

**จรัส สุวรรณมาลา (2538:3)** วิเคราะห์ปัญหาการคลังของจังหวัดและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และเสนอคุณสมบัติหลักของระบบการคลังที่พึงปรารถนาในระบบการพัฒนาแบบกระจายอำนาจ นอกจากนี้ยังศึกษาถึงการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบต่างๆ และการพัฒนาระบบภาษีร่วมเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเสนอการปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปีของรัฐบาลส่วนกลางด้วย

**จรัส สุวรรณมาลา (5)** ศึกษาถึงระบบการบริหารการเงิน การคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากระบบบริหารการเงินและการคลังไม่มีประสิทธิภาพ ไม่โปร่งใส และไม่ได้มาตรฐานอย่างเพียงพอ จะก่อให้เกิดจุดอ่อนของท้องถิ่นนั้นในการระดมทรัพยากรจากชุมชน และทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น จึงเสนอให้ปรับปรุงประสิทธิภาพโดยการเร่งรัดดำเนินการปรับปรุงระบบการบริหารงานคลัง งบประมาณ การบริหารการเงิน และระบบบัญชีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้มาตรฐาน มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และมีการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก และเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

**จรัส สุวรรณมาลา (Position Paper)** เสนอกรอบความคิดในภาพรวมเกี่ยวกับการปฏิรูปการคลัง และงบประมาณเพื่อการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นไทยในอนาคต อย่างไรก็ตามการเสนอให้กระจายอำนาจโดยจำแนกตามกลุ่มภารกิจของรัฐบาลในระดับต่างๆ โดยกระจายอำนาจให้จังหวัดเป็นส่วนราชการที่สมบูรณ์และเป็นหน่วยการปกครองตนเองในระดับภูมิภาค (Local-Self Government) โดยมีโครงสร้าง 2 ระดับ คือ การปกครองระดับจังหวัด และการปกครองระดับชุมชน นอกจากนี้บทความยังนำเสนอโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลระดับต่างๆ ด้วย

**สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2540)** ศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณของกระทรวงมหาดไทย โดยสรุปปัญหาและข้อจำกัดในวิธีการงบประมาณของกระทรวงมหาดไทยและวิธีการปรับปรุงแก้ไข ในด้านต่างๆ เช่น นโยบายและกระบวนการกระจายอำนาจงบประมาณของรัฐบาลอันเป็นปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ ปรากฏว่าแผนมหาดไทยและโครงสร้างแผนงานมีปัญหาและข้อจำกัดด้านเวลาบางประการ เนื่องจาก ไม่มีคู่มือและการชี้แจงขั้นตอนให้หน่วยงานเข้าใจ ทำให้เกิดความสับสน

และทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามแผนมหาดไทยได้ นอกจากนี้ ยังพบว่าองค์กรและหน่วยงานในวิธีการงบประมาณที่มีอยู่มีความไม่เหมาะสม กฎหมายและระเบียบไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง อีกทั้งส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ (ราชการส่วนกลาง) มีอำนาจผูกขาดที่จะมีคำสั่งอนุมัติ กระบวนการงบประมาณมีลักษณะกว้างมาก ไม่ชัดเจน กระทั่งไม่ค่อยให้กรมมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณ ไม่มีการประสานงาน ต่างคนต่างทำ และมีกระบวนการหลายขั้นตอนทำให้เสียเวลา ฯลฯ

**ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2:หน้า 219-245)** วิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายที่กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณ ในขณะที่จังหวัดต่างๆ ซึ่งถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเช่นกัน แต่กลับไม่เป็นส่วนราชการ จังหวัดจึงไม่มีอำนาจจัดทำงบประมาณโดยตรง แต่ต้องตั้งงบประมาณผ่านกระทรวง ทบวง กรม ทำให้เกิดปรากฏการณ์การโอนถ่ายอำนาจรัฐไปสู่กรม แทนการกระจายอำนาจไปสู่จังหวัด และเกิดการรวมศูนย์อำนาจที่แข็งแรง และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่อ่อนแอ พร้อมทั้งได้เสนอแนวทางและวิธีการใหม่ โดยให้จัดกลุ่มจังหวัด และให้จังหวัดมีสภาพเสมือนส่วนราชการเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดสรรงบประมาณ กล่าวคือ ให้จัดให้มีงบประมาณสำหรับจังหวัด และกลุ่มจังหวัด และจัดให้องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวมากขึ้น ภายใต้สภาพภาพใหม่ของจังหวัด และกลุ่มจังหวัด เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจ และกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่นและภูมิภาคเพื่อปรับเปลี่ยนให้จังหวัดเป็นหน่วยทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ

**ปรัชญา เวสารัชช์ (2543)** กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นของมลรัฐนอร์ทโรน เวสต์ฟาเลีย ในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการท้องถิ่น โดยผู้ที่อยู่ในชุมชนอาจเป็นเพียงผู้อยู่อาศัย หรือผู้มีภูมิลำเนาในพื้นที่ (resident) หรืออาจเป็นพลเมือง (citizen) หากลงทะเบียนในทะเบียนท้องถิ่น ซึ่งทำให้มีสิทธิในการเลือกตั้งของท้องถิ่นในฐานะผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงหรือสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือนายกเทศมนตรี และนอกเหนือจากสิทธิในการลงคะแนนเสียงแล้ว ผู้อยู่อาศัยและพลเมืองก็มีสิทธิเข้าร่วมในกิจการท้องถิ่นเหมือนกัน อาทิเช่น สิทธิได้รับข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการตั้งคำถามต่อสภาท้องถิ่น สิทธิเรียกร้องให้มีการทำประชามติ เป็นต้น

**ไมเคิล เอ็ช เนลสัน (อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)** ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยประชาชน (ในบางกรณีรวมทั้งชาวต่างชาติด้วย โดยเฉพาะคนที่มีสัญชาติของรัฐสมาชิกประชาคมยุโรป) จะมีช่องทางอย่างน้อยสี่ช่องทางเพื่อมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของเทศบาลของตน ได้แก่ การ

เลือกตั้ง การทำงานในฐานะเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองหนึ่งหรือเป็นนักการเมืองท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ (เช่น การลงประชามติ) และการใช้สิทธิพลในกรอบของกลุ่มประชาชน (Buergerinitiative) ๙

**เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2543:1)** ได้เสนอความคิดว่าการปฏิรูปการเมืองที่สำคัญยิ่งกว่าการมีรัฐธรรมนูญใหม่ก็คือ การปรับให้ประชาธิปไตยมีประชาชนจัดตั้งกันเป็นประชาสังคมแล้วเข้ามาปกครอง/ดูแลตนเองและแก้ปัญหาของส่วนรวมด้วยตนเองให้มากขึ้นได้อย่างไร

กล่าวถึงภารกิจที่สำคัญของการกระจายอำนาจ คือ การสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น มิใช่การสร้างการปกครองหรือการบริหารเป็นหลัก ต้องเน้นการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนมีส่วนร่วมและรับผิดชอบโดยตรงให้มากที่สุด ให้ประชาชนมีส่วนทำประโยชน์ให้ส่วนรวมโดยตรง ด้วยความเสียสละ ด้วยความรับผิดชอบ และด้วยความกระตือรือร้น

**รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และไกรยุทธ อิธยาคินันท์ (2539 หน้า 9-31)** พิจารณาเกี่ยวกับการบริหารนโยบายงบประมาณรายจ่าย จากแง่มุมของเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยวิเคราะห์ให้เห็นถึงกระบวนการงบประมาณอาจเกิดขึ้นได้ 2 แนวทางได้แก่รายจ่ายกำหนด รายได้ และรายได้กำหนดรายจ่ายอันทำให้เกิดลักษณะ 2 ประการ กล่าวคือ รัฐบาลที่มีลักษณะเจ้าบุญทุ่ม คือ รัฐบาลต้องการใช้จ่ายงบประมาณเพื่ออัดฉีดการเติบโตทางเศรษฐกิจ และสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง หรือรัฐบาลที่มีลักษณะอนุรักษ์นิยม คือรัฐบาลจะควบคุมวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ยังวิเคราะห์ข้อถกเถียงทางกฎหมายเพื่อความยืดหยุ่นทางการคลังด้วย

**Weist, Dana (1999)** ศึกษาถึงการกำหนดนโยบาย การวางแผนระดับมหภาค และทางการเงิน รูปแบบการนำเสนองบประมาณแบบต่างๆ ตามหมวดการใช้จ่าย ตามหน่วยงานตามภารกิจ และตามความสำคัญทางเศรษฐกิจ และศึกษาขั้นตอนวิธีการงบประมาณ เสนอการจัดทำงบประมาณระยะยาว อีกทั้งวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของระบบงบประมาณ และเสนอทางแก้ไขให้งบประมาณสะท้อนผลการดำเนินงาน โดยใช้ตัวชี้วัดเป็นหลักเกณฑ์

**จรัส สุวรรณมาลา (2538 2)** ศึกษาถึงการบริหารงบประมาณของรัฐบาลไทย ซึ่งเป็นระบบการบริหารเงินสดแบบรวมศูนย์ (Pool Cash Fund) การวางแผนปฏิบัติการประจำปี ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ และการบริหารเงินที่ไม่อยู่ในระบบงบประมาณของรัฐบาล อันได้แก่รายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ หน่วยงานอิสระนอกกระบวนการ และหน่วยการปกครอง

ส่วนท้องถิ่นต่างๆ และพบว่าหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีเงินใช้จ่าย ณ เวลานั้นเพียงร้อยละ 3-4 ของงบประมาณรายจ่ายรวมในภาครัฐบาล

**สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี** ศึกษาระบบการจัดการงบประมาณของสำนักงบประมาณ โดยเน้นการจัดทำงบประมาณที่เน้นผลผลิตและผลลัพธ์ ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และรายงานในการจัดทำและบริหารงบประมาณ โดยนำเสนอระบบการจัดทำงบประมาณในปัจจุบัน และระบบการจัดทำงบประมาณแบบที่มุ่งเน้นผลงาน

**ตระกูล มีชัย (2536)** ได้ประมวลโครงการพัฒนาจังหวัด ซึ่งมีแนวความคิดการกระจายอำนาจงบประมาณให้จังหวัดมีความรับผิดชอบในการริเริ่มโครงการบริหารงบประมาณเอง เริ่มตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และมาบรรลุลผลในเชิงรูปธรรมในสมัยรัฐบาล อานันท์ ปันยารชุน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อกระจายอำนาจงบประมาณให้จังหวัดสามารถนำไปแก้ไขปัญหาของจังหวัดด้านน้ำกิน น้ำใช้ พัฒนาอาชีพ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้โดยไม่ต้องรอนงบประมาณจากส่วนกลาง หรือต้องส่งโครงการไปขออนุมัติงบประมาณที่ส่วนกลาง โครงการพัฒนาจังหวัดเริ่มดำเนินการเป็นปีแรกในปี พ.ศ. 2535 และพบว่า การดำเนินการดังกล่าวได้ประสบกับปัญหาด้านพฤติกรรมในการบริหารงบประมาณของข้าราชการในจังหวัด เนื่องจาก งบประมาณส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ที่มหาดไทย และมีปัญหาการจัดทำโครงการไม่มีคุณภาพ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2536 ได้มีความพยายามพยายามในการปรับปรุงแก้ไขจุดอ่อนของการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2535

**Holcombe (1983)** ได้กล่าวว่า การพิจารณาและวิเคราะห์ทางการเมืองครั้งนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงอำนาจหน้าที่และความสามารถในการจัดเก็บภาษี และนำเงินภาษีนั้นไปใช้ ทั้งนี้ รัฐบาลอาจถูกมองได้ 2 ขั้วคือ ขั้วที่เป็นเชิงบังคับ (Coercion) และขั้วที่เป็นการสมัครใจ (Voluntary Association) กล่าวคือประชาชนที่อยู่ในสังคมหนึ่งๆ จะต้องอยู่ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ของสังคมนั้นๆ และมีหน้าที่ที่จะต้องเสียภาษีเพื่อนำเงินเหล่านั้นไปใช้ในการดำเนินงานของภาครัฐบาล ในทางกลับกัน หากประชาชนไม่พอใจในกฎเกณฑ์ หรือสินค้าและบริการที่ดำเนินการโดยรัฐบาล ประชาชนผู้นั้นก็อาจมีการย้ายถิ่นฐานไปอยู่ภายใต้รัฐบาลที่ตนพอใจได้ อย่างไรก็ตาม ในโลกแห่งความเป็นจริง ฐานะของรัฐบาลจะอยู่ระหว่างขั้ว 2 ขั้วนี้

**Sammuelson (1955)** ได้ให้นิยามของคำว่า Collective Consumption Goods ว่าเป็น สินค้าที่สามารถบริโภคโดยบุคคลหลายๆ คนได้ โดยการบริโภคของบุคคลผู้หนึ่งจะไม่ไปแย่งการบริโภคของบุคคลอีกผู้หนึ่ง ดังนั้นเมื่อยึดหลัก Collective Consumption Goods แล้ว เมื่อสินค้าที่มี

ลักษณะดังกล่าวได้ถูกผลิตแล้ว จะถูกบริโภคด้วยคนในสังคมเป็นปริมาณที่เท่ากัน และหาก  $v_i$  เป็น marginal value ของคนที่  $i$  และ MC เป็น marginal cost ของการผลิตสินค้านั้นๆ นอกจากนี้ ยังได้แสดงให้เห็นว่าจุดการผลิตที่เหมาะสมของสังคมที่มีขนาด  $n$  คนคือ ระดับการผลิตที่

$$\sum_{i=1}^n v_i = MC$$

Lindahl (1919) ได้กล่าวว่าดุลยภาพสำหรับสินค้าและบริการใน Lindahl Equilibrium จะเกิดขึ้นได้เมื่อ ทุกคน ในสังคมเสียภาษีหน่วยสุดท้ายเท่ากับมูลค่าเพิ่มหน่วยสุดท้าย (marginal value) ที่ได้รับจากการบริโภคสินค้าและบริการนั้น ทั้งนี้ ดุลยภาพของการจัดสรรทรัพยากร ภายใต้ Lindahl Equilibrium จะเกิดขึ้นในภาครัฐบาล (เมื่อประชาชนไม่สามารถเลือกระดับการบริโภคของตน) ได้ก็ต่อเมื่อเกิดมี Samuelson Equilibrium (Lindahl Equilibrium เป็นเพียงกรณีพิเศษของ Samuelson Equilibrium)

Tiebout (1956) ได้กล่าวว่าระดับการเก็บภาษีและการใช้จ่ายที่แตกต่างกันของรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละแห่ง จะมีผลทำให้ระดับสินค้าและบริการสาธารณะในแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกัน โดยระดับค่าใช้จ่ายและระดับสินค้าและบริการสาธารณะที่แตกต่างกันตามรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งนี้จะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือกที่จะอยู่อาศัยในท้องถิ่นที่มีระดับภาษีและระดับของการใช้จ่ายภาครัฐที่เหมาะสมกับความต้องการของตน ทั้งนี้ แบบจำลองเศรษฐกิจของ Tiebout เป็นแบบจำลองของรัฐบาลท้องถิ่นโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ประชาชนสามารถย้ายออกจากท้องถิ่นที่ตนไม่พอใจไปสู่ท้องถิ่นที่ตนพอใจ อันเป็นกลไกให้แบบจำลองปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพ เนื่องจากประชาชนในแบบจำลองสามารถเคลื่อนย้ายถิ่นฐานได้อย่างอิสระ ดังนั้น ประชาชนที่ไม่พอใจในระดับอัตราภาษีและระดับการผลิตและการให้บริการสินค้าสาธารณะ จึงมีแนวโน้มที่จะย้ายถิ่นฐานไปยังท้องถิ่นที่ตนพอใจ ดังนั้น ประชาชนในสังคมจำลองนี้ย่อมมีความพอใจในท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ และระดับการจัดการผลิตและให้บริการของท้องถิ่นจึงอยู่ในระดับที่ประชาชนพอใจเสมอ

Niskanen (1971) เชื่อว่าบุคคลที่มีเหตุผล (Rational Agency) จะเป็นบุคคลที่แสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximizer) ดังนั้น การที่บุคคลนั้นๆ จะเลือกทำงานก็ย่อมจะเลือกทำงานในหน่วยงานที่ให้ผลตอบแทนสูง ผลตอบแทนดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเป็นผลตอบแทนที่อยู่ในรูปตัวเงินเสมอไป บุคคลนั้นๆ อาจจะทำงานในหน่วยงานที่ผลตอบแทนทางการเงินต่ำ แต่ให้ผลตอบแทนด้านอื่นสูง เพื่อเป็นการเสริมอรรถประโยชน์ที่เขาเสียไปจากการได้เงินเดือนที่ต่ำนั้น ผลตอบแทนด้านอื่นนั้นอาจอยู่ในรูปของเกียรติยศ ชื่อเสียง อำนาจรัฐ สวัสดิการ แม้กระทั่งผลตอบแทนในรูปตัวเงิน

โดยทางอ้อมที่คาดว่าจะได้จากการดำรงตำแหน่ง ดังนั้น หากในโลกแห่งความเป็นจริงเป็นตามทฤษฎีของ Niskanen แล้ว บุคคลที่ตัดสินใจทำงานกับหน่วยงานรัฐบาลก็จะมีอุปนิสัย ความชอบ (Preference) ที่แตกต่างกับบุคคลที่ทำงานในหน่วยงานเอกชน การกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งต้องมีการกระจายทั้ง งาน เงิน และคน จึงต้องควรตระหนักถึงอุปนิสัยของคนในองค์กรภาครัฐเป็นอย่างดีเพื่อให้การกระจายอำนาจดังกล่าวมีความเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติ

Martins (1995) เห็นว่าการให้อำนาจหน้าที่กับเทศบาลอย่างเต็มที่ในการกิจหลักๆ ในขอบเขตการปกครองของตนนั้นมีความสำคัญต่อการพัฒนาขั้นพื้นฐานอันเกี่ยวกับการปกครองตนเองของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง การมีอำนาจและความเป็นอิสระในการปกครองตนเองนี้เอง จะทำให้ระบบการปกครองท้องถิ่นมีการพัฒนาแบบยั่งยืนและมีเสถียรภาพมากกว่าการพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินการ หรือการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นใดๆ ทั้งปวง

#### 4.5 การตรวจสอบการใช้จ่าย

เอกสารประกอบหลักสูตร การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ อบต. ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน วันที่ 25-26 กุมภาพันธ์ 2542 กล่าวถึงประวัติความเป็นมา สถานภาพปัจจุบัน อำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน วิธีการตรวจเงิน และการจัดทำงบแสดงฐานะการเงินขององค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งประกอบด้วยงบทรัพย์สิน งบหนี้สิน งบเงินรับ-จ่าย งบรายจ่ายตามงบประมาณประจำปี เงินลูกหนี้-เจ้าหนี้ รายละเอียด ลูกหนี้ค้างค้าง รายละเอียดเงินยืมคงค้าง รวมทั้งตัวอย่างทุกประเภทของงบแสดงฐานะการเงิน

คู่มือตรวจสอบภายใน มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี กล่าวถึงความหมาย ประเภท ขอบเขตของงานและความรับผิดชอบของการตรวจสอบภายใน คุณสมบัติ จริยธรรมของผู้ตรวจสอบภายใน แนวทางการตรวจสอบ แนวทางการประสานงานระหว่างผู้ตรวจสอบภายในกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

GOOD GOVERNANCE กับการตรวจสอบภายใน ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย กล่าวถึง คุณสมบัติของสมาชิกของคณะกรรมการตรวจสอบและแนวทางปฏิบัติที่ดีของกรรมการตรวจสอบ หน้าที่และความรับผิดชอบ จำนวน องค์ประกอบ วาระ ของคณะกรรมการตรวจสอบ ประธานกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการตรวจสอบ การแต่งตั้งผู้สอบบัญชีของบริษัทจดทะเบียน การพิจารณาบททวนหลังการตรวจสอบ การมีระบบควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพ

**ประมวลระเบียบและมาตรฐาน การตรวจสอบภายในสำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ คณะทำงานรวบรวมกฎหมาย และระเบียบเพื่อพิมพ์จำหน่าย กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง** กล่าวถึง ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ.2535 กำหนดคุณสมบัติ หน้าที่ หน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบ และขั้นตอนในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบภายใน หน้าที่ของหน่วยรับตรวจ อำนาจและหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการที่มีต่อผู้ตรวจสอบภายใน กำหนดมาตรฐานและคู่มือการตรวจสอบภายใน ให้ผู้ตรวจสอบภายในถือปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย มาตรฐานทั่วไป มาตรฐานการปฏิบัติงาน และมาตรฐานการรายงาน ในแต่ละมาตรฐานจะมีแนวปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน

**พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน** กล่าวถึง การแต่งตั้งคณะกรรมการ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ให้มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และบทกำหนดโทษสำหรับผู้ตรวจและผู้รับตรวจ

### บทที่ 3

## ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 1. เหตุผลและความจำเป็น

เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ว่ากลไกตลาดจะเป็นตัวผลักดันให้การผลิต และการบริโภคดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ยังมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทอาจไม่เหมาะสม หรือไม่มีความเป็นไปได้ที่จะถูกดำเนินการโดยภาคเอกชน เพราะหากเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแล้วอาจประสบปัญหาความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) ได้ กิจกรรมทางเศรษฐกิจดังกล่าวจึงมีความจำเป็นที่ต้องถูกดำเนินการโดยรัฐบาล

เมื่อพิจารณาถึงกลุ่มภารกิจที่รัฐบาลรับผิดชอบนั้น จากที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 จะเห็นว่าการแบ่งภารกิจที่เหมาะสมนับเป็นสิ่งที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการส่งเสริมสวัสดิการโดยรวมของสังคม การกระจายอำนาจมากเกินไปอาจทำให้ไม่มีการควบคุมการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกันในระดับประเทศ หรืออาจทำให้มีต้นทุนการผลิตที่สูง ในขณะที่การรวมอำนาจมากเกินไปอาจทำให้การจัดหาสินค้าและบริการของภาครัฐไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้มากเท่าที่ควรเมื่อเทียบกับกรณีของการกระจายอำนาจ เป็นต้น

ได้มีการศึกษากันอย่างกว้างขวางว่ารัฐบาลระดับใดควรจะเป็นผู้รับผิดชอบในภารกิจใดจึงจะทำให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีเสถียรภาพ และสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสูงสุด การที่จะดูว่ารัฐบาลทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่เมื่อเทียบกับภาคเอกชน หรือการที่จะดูว่ารัฐบาลระดับใดเหมาะสมกับภารกิจระดับใดนั้น ควรจะพิจารณารัฐบาลระดับนั้นๆ หรือเอกชนรายนั้นๆ มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะผู้เสียภาษีได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งหลักการพิจารณาเหล่านี้จะเป็นหลักเกณฑ์สำคัญที่จะใช้ในการพิจารณาการแบ่งภารกิจในการศึกษานี้ นอกจากความมีประสิทธิภาพแล้ว ความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร การรักษาเสถียรภาพ และการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจยังเป็นปัจจัยสำคัญประกอบการพิจารณาด้วย



ตัวอย่าง: สัดส่วนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายจ่ายรวมของรัฐบาล

จากตารางที่ 1 แสดงสัดส่วนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ต่อรายจ่ายรวมของรัฐบาล หากจะเปรียบเทียบประเทศต่างๆ โดยใช้ข้อมูลจาก Government Finance Statistics Year Book 1999 (GFS) ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยใช้ตัวอย่างจาก 10 ประเทศ ได้แก่ ไทย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อิสราเอล อังกฤษ ฝรั่งเศส สเปน สหรัฐอเมริกา แคนาดา และนิวซีแลนด์ จะเห็นว่าประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งได้แก่ ไทย มาเลเซีย และ ฟิลิปปินส์ มีสัดส่วนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายจ่ายรวมของรัฐบาลค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ กล่าวคือประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในกลุ่มตัวอย่างมี สัดส่วนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายจ่ายรวมของรัฐบาลอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 4-10 ในขณะที่กลุ่มประเทศที่มีสัดส่วนฯ นี้ สูงสุดซึ่งได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และแคนาดา มีสัดส่วนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายจ่ายรวมของรัฐบาลอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 28-42

**ตารางที่ 1: สัดส่วนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/รายจ่ายรวมของรัฐ**

หน่วย: ร้อยละ

ปี ประเทศ	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540
ไทย	7.55	7.94	8.90	9.22	7.99	8.04	7.89	10.27	9.89
มาเลเซีย	4.24	4.08	4.26	4.68	5.14	5.60	5.86	5.48	5.34
ฟิลิปปินส์	7.20	6.42	8.98	9.20					
อิสราเอล	14.21	13.87	14.54	14.66	16.44	16.63	16.61	16.08	
อังกฤษ	36.97	33.50	31.38	29.86	28.97	28.97	28.79	27.72	28.05
ฝรั่งเศส	21.29	21.22	21.60	21.63	21.23	21.40	21.49	21.03	21.15
สเปน	16.72	18.93	18.61	17.97	16.15	16.38	16.75	16.89	
สหรัฐอเมริกา		36.85	36.32	37.74	38.53	39.28	39.83	40.77	41.70
แคนาดา	34.36	35.65	36.22	37.20	37.52	37.52	37.49		
นิวซีแลนด์				9.38	9.50	9.44	10.16	10.72	10.68

ที่มา: Government Finance Statistics Year Book 2001

สัดส่วนข้างต้นสามารถใช้เป็นดัชนีแสดงให้เห็นถึงระดับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละประเทศว่ามีมากน้อยเพียงใด สำหรับในกรณีของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าเรามีสัดส่วนนี้ค่อนข้างต่ำ อย่างไรก็ตาม ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 30 (4)) ได้กำหนดให้ รัฐจัดสรรภาษีอากร และอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่ อปท. โดยในปี 2544 ให้อปท.มี

รายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 2549 ให้อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 การกำหนดเช่นนี้จะทำให้อปท. มีรายได้ที่สามารถจะนำไปใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในสัดส่วนอย่างน้อยเท่ากับรายได้ที่เพิ่มขึ้น และแสดงให้เห็นแนวโน้มของสัดส่วนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายจ่ายรวมของรัฐบาลจะสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด นำมาซึ่งความจำเป็นที่จะต้องจัดแบ่งภารกิจภาครัฐระหว่างรัฐบาล และอปท. และภารกิจระหว่างอปท. ด้วยกันเอง เพื่อให้เกิดความชัดเจนและต่างฝ่ายต่างทราบหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละองค์กร จะได้ไม่ทำงานซ้ำซ้อนกันให้เกิดความสิ้นเปลือง และจะได้ร่วมมือกันทำงานในภารกิจที่จะต้องทำงานร่วมกันต่อไป นอกจากนี้จะได้เป็นการเตรียมการสร้างความพร้อมในการดำเนินภารกิจแก่อปท. อย่างเป็นระบบ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายอันเกิดจากการกระจายอำนาจซึ่งเป็นสิ่งที่ดี และจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทยต่อไป

จากการศึกษา พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ ดำเนินภารกิจอยู่ใน 14 หมวดหลัก (ยกเว้นประเทศอังกฤษที่ท้องถิ่นมีบทบาทในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ อยู่เล็กน้อย) ซึ่งแต่ละประเทศให้ความสำคัญของการดำเนินภารกิจที่แตกต่างกันไป (ตารางที่ 2)

## 2. ขอบเขตการศึกษาในบทนี้

การศึกษาในบทนี้จะกระทำบนพื้นฐานทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์งานวิจัย และกรณีศึกษาการกระจายอำนาจปกครองของประเทศต่างๆ จากการศึกษาดังกล่าวพบว่า ในการกระจายอำนาจนั้น ควรจะต้องมีขั้นตอนการพิจารณาดังนี้

- (1) ต้องมีการแบ่งแยกอย่างชัดเจนว่า ภารกิจใดควรเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาล และภารกิจใดควรเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของภาคเอกชน
- (2) หากกิจกรรมนั้นควรจัดทำโดยภาคเอกชนแล้ว รัฐบาลควรเข้าไปควบคุมการดำเนินงานในภารกิจนั้นหรือไม่ และหากต้อง ควรจะควบคุมในระดับมากน้อยเพียงใด
- (3) หากภารกิจนั้นควรจัดทำโดยรัฐบาลแล้ว ภารกิจนั้นควรจะดำเนินการโดยรัฐบาลระดับใด หรือควรจะดำเนินการโดยรัฐบาลมากกว่าหนึ่งระดับ
- (4) หากมีการรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐบาลมากกว่าหนึ่งระดับ (co-sharing responsibility) จะมีการแบ่งแยกงานกันอย่างไรเพื่อให้การดำเนินงานไม่เกิดความซ้ำซ้อน และมีเสถียรภาพ

ตารางที่ 2: Local Government Expenditure Ratio by Function

	Total Expenditure	General Public Services	Defense	Public Order & Safety	Education	Health	Social Security & Welfare	Housing & Commun. Amenities	Recr., Cultr., Relig. Affrs
Australia*(M.Dollars)	12,846.00	13.67%	0.00%	2.40%	0.37%	2.10%	6.31%	18.73%	17.75%
Canada**(M.Dollars)	71,948.00	5.63%	0.00%	8.63%	43.20%	1.04%	5.77%	5.00%	6.48%
France****(B.Francis)	708.50	10.61%	0.00%	2.29%	19.65%	2.29%	17.67%	24.11%	7.68%
Germany*** (B.Mark)	329.90	7.36%	0.00%	3.43%	13.02%	14.47%	24.60%	15.26%	5.70%
United Kingdom* (M.Pounds)	89,040.00	3.95%	0.02%	12.28%	28.69%	0.00%	32.54%	5.42%	3.05%
United States*(B.Dollars)	746.63	5.78%	0.00%	10.93%	43.56%	8.91%	7.87%	1.82%	3.40%

ที่มา : Government Finance Statistics Year Book 2001

\* Year 1998

\*\* Year 1997

\*\*\* Year 1996

\*\*\*\*Year 1993

ตารางที่ 2: Local Government Expenditure Ratio by Function (Continue)

	Econ.Affairs & Services							
	Total Econ.Affairs & Services	Fuel & Energy	Agric.,Forest, Fishing,Hunt	Mining,Manufc., & Construct	Transporation & Communication	Oth.Econ.Affairs & Serv.	Other Expenditures	Adjustment to Total Expenditure
Australia*(M.Dollars)	32.91%	0.00%	0.18%	1.29%	27.50%	3.93%	5.78%	-
Canada**(M.Dollars)	18.25%	3.44%	0.26%	0.00%	11.53%	3.01%	6.00%	-
France****(B.Francis)	7.86%	4.22%	0.00%	0.00%	3.64%	0.00%	7.85%	-
Germany*** (B.Mark)	10.83%	0.12%	0.64%	0.00%	5.96%	4.12%	5.32%	-
United Kingdom* (M.Pounds)	6.03%	0.00%	0.14%	0.02%	4.86%	1.01%	8.01%	-
United States**(B.Dollars)	7.09%	0.00%	0.60%	0.00%	6.00%	0.49%	10.63%	-

ที่มา : Government Finance Statistics Year Book 2001

\* Year 1998

\*\* Year 1997

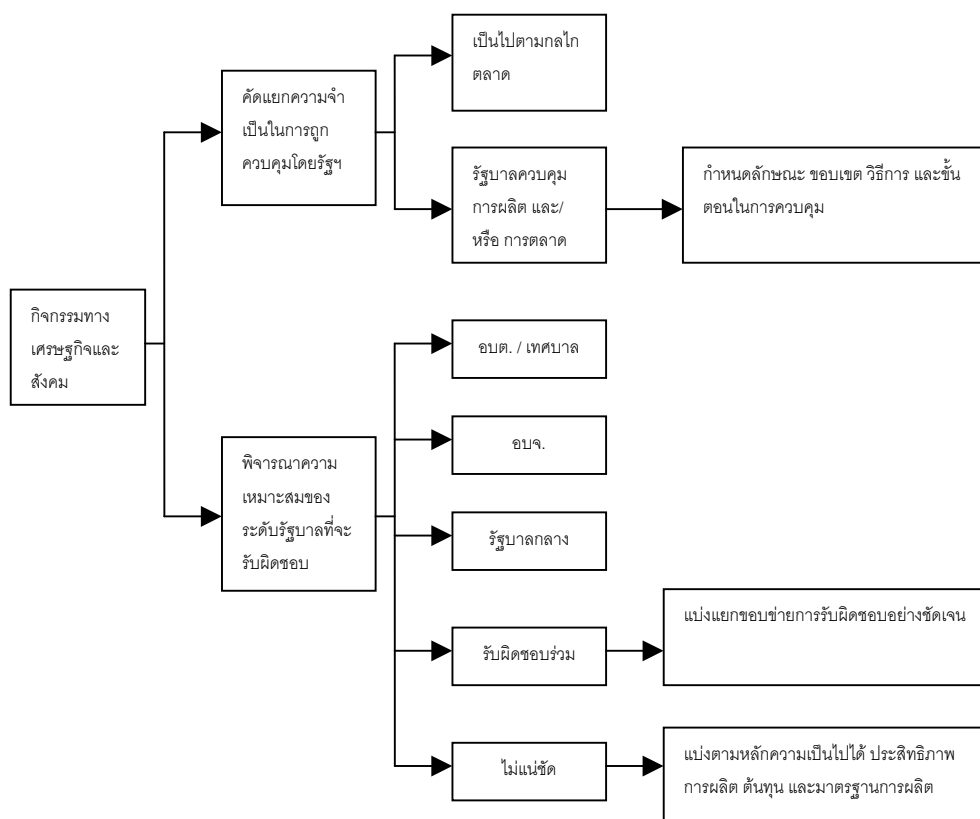
\*\*\* Year 1996

\*\*\*\*Year 1993

ในทางความเป็นจริงแล้ว ไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัวใดๆ ที่จะนำมาใช้สำหรับการแบ่งภารกิจสำหรับทุกๆ ภารกิจอย่างถูกต้อง การที่จะดูว่าการแบ่งภารกิจในปัจจุบันนั้น มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงไรอาจดูได้จากการเปรียบเทียบภารกิจที่ดำเนินการอยู่กับการแบ่งภารกิจในอุดมคติว่ามีความใกล้เคียงกันมากน้อยเพียงใด ซึ่งหลักการแบ่งภารกิจในอุดมคตินี้เองจะถูกนำเสนอและวิเคราะห์อย่างละเอียดดังต่อไปนี้

## แผนภาพที่ 8 :กรอบขั้นตอนการพิจารณาวิธีการกำหนด

### ขอบเขตการรับผิดชอบ



### 3. หลักเกณฑ์และทฤษฎีในการจำแนกกิจกรรมของภาครัฐบาลและภาคเอกชน

เมื่อพิจารณาในเชิงทฤษฎีแล้ว ปัจจัยที่ใช้เป็นเกณฑ์กำหนดการจัดแบ่งว่าภารกิจใดควรเป็นของภาครัฐ ภารกิจใดควรเป็นของภาคเอกชนมีดังนี้

- (1) **คุณสมบัติของสินค้าสาธารณะ:** สินค้าหรือบริการที่มีคุณสมบัติไม่มีการแข่งขันทางการบริโภค (Non-rival consumption) และ ไม่สามารถกีดกันการบริโภค (Non-excludability) ควรอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล

สินค้าสาธารณะแตกต่างจากสินค้าทั่วไปตรงที่สินค้าสาธารณะไม่มีการแข่งขันทางการบริโภค (Non-rival Consumption) กล่าวคือ อรรถประโยชน์ของผู้บริโภคเดิมในการบริโภคสินค้านั้นๆ จะไม่ลดลงหากมีจำนวนผู้บริโภคเพิ่มขึ้น หรืออาจกล่าวได้ว่า เมื่อมีผู้บริโภคเพิ่มขึ้นแล้ว จะไม่ทำให้ต้นทุนในการผลิตเพิ่มขึ้นไปด้วย ลักษณะการผลิตจึงเป็นลักษณะของอุปสงค์ร่วม (Joint Demand) กล่าวคือ ณ ระดับของอุปสงค์หนึ่งๆ สามารถจะให้กับบุคคลหลายๆคนได้รับประโยชน์เท่าเทียมกัน ทั้งในเชิงปริมาณ (Quantities) และเชิงคุณภาพ (Quality) (Head 1974; 263)

ตัวอย่างของสินค้าที่มีคุณสมบัตินี้ได้แก่ คอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์ ซึ่งหากซอฟต์แวร์ดังกล่าวมีการติดตั้งสำหรับผู้บริโภคหนึ่ง และนำไปติดตั้งให้กับผู้บริโภคอีกคนหนึ่ง ความพึงพอใจในการใช้ซอฟต์แวร์ของผู้บริโภคคนแรกก็ไม่ได้ถูกทำให้ลดลงและต้นทุนของผู้ผลิตซอฟต์แวร์ดังกล่าวก็ไม่ได้เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด ดังนั้นอาจเห็นได้ว่า สินค้าหรือบริการใดที่มีคุณสมบัตินี้มีแนวโน้มที่จะมีการใช้ร่วมกันได้โดยมีการซื้อ (หรือการลงทุน) เพียงครั้งเดียว (Joint Consumption) แต่มีการใช้ร่วมกันโดยผู้บริโภคจำนวนมาก ทั้งนี้อาจเพื่อเป็นการลดต้นทุนเฉลี่ยต่อผู้บริโภค ซึ่งการกระทำดังกล่าวจะทำให้กลไกตลาดอาจทำงานไม่ได้ (Non-marketable) หรือถ้าทำได้ ก็ทำได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากราคาสินค้าที่ผู้บริโภคต้องเผชิญนั้นเป็นราคาเฉลี่ยต่อคนซึ่งแปรผันตามจำนวนผู้บริโภค จึงไม่ได้สะท้อนถึงความต้องการของผู้บริโภคอย่างแท้จริง

ปัญหา Non-rival Consumption ดังกล่าวอาจไม่ร้ายแรงมากนัก ตราบใดที่สินค้าหรือบริการนั้นสามารถกีดกันได้ในเชิงการบริโภค ในกรณีซอฟต์แวร์ข้างต้น หากรัฐบาลมีการกำหนดกรรมสิทธิแห่งทรัพย์สิน (Property Right) ที่มีประสิทธิภาพ ปัญหาการใช้สินค้าและบริการร่วมกันโดยมีการจ่ายเพียงครั้งเดียวก็น่าจะคลี่คลายลงได้ในระดับหนึ่ง กลไกตลาดก็จะสามารถทำงานได้ดีขึ้น โดยราคาสินค้าจะสามารถสะท้อนถึงความต้องการของผู้บริโภคได้มากขึ้น แต่หากสินค้าใดมีปัญหา Non-rival Consumption และไม่สามารถกีดกันการบริโภค (Non-excludability) ได้แล้ว ราคาสินค้าก็จะเป็นตัวสะท้อนถึงความต้องการที่แท้จริงของสินค้าและบริการเหล่านั้นได้อีกต่อไป และเมื่อกลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้ภายใต้เงื่อนไขของสินค้าสาธารณะทั้งสองดังกล่าว ปัญหาการใช้บริการสาธารณะโดยไม่มีการจ่ายค่าบริการ (Free-rider Problem) และปัญหาความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) ย่อมเกิดขึ้น

การไม่กีดกันการบริโภคนั้นอาจเกิดจากการไม่สามารถกีดกันได้อย่างสมบูรณ์ (Absolute) ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการขาดเทคนิคหรือวิทยาการที่จะทำการกีดกัน หรือ ต้นทุนในการกีดกันอยู่ในระดับสูงมากจนไม่คุ้มกับผลประโยชน์ที่จะได้รับ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาในเชิงของเทคโนโลยีอาจทำให้ตลาดมีความสามารถในการกีดกันลดลง อันเป็นผลทำให้สินค้าและบริการหลายประเภทที่ไม่สามารถกีดกันการบริโภคได้ในปัจจุบันอาจจะกีดกันได้ในอนาคต ซึ่งหมายความว่าต้องมีการสาธารณะบางอย่างที่ควรจะมีการโอนถ่ายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการมากขึ้นในอนาคต

แต่เมื่อมีการพิจารณาถึงสวัสดิการของผู้บริโภคประกอบกันด้วยแล้วแล้ว เนื่องจากสินค้าและบริการสาธารณะมีลักษณะอุปสงค์ร่วม (Joint Demand) ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การกีดกันการบริโภคจึงเท่ากับเป็นการให้ผู้บริโภคต้องเสียประโยชน์ (ส่วนเกินของผู้บริโภค) ไป ทั้งๆ ที่ค่าใช้จ่ายหน่วยสุดท้ายในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะนั้นไม่ได้เพิ่มขึ้นตามจำนวนผู้บริโภคที่เพิ่มขึ้น การกีดกันดังกล่าวจึงทำให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพอันจะส่งผลถึงความล้มเหลวของตลาดตามมา (Market Failure)

ปัญหาความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) ดังกล่าวนี้นเองที่ทำให้ภาคเอกชนไม่สามารถเป็นผู้ผลิตสินค้าและบริการสาธารณะได้หรือผลิตได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ รัฐบาลในฐานะที่เป็นหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจในการบังคับจัดเก็บ (Coercion) จึงจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซง ทำหน้าที่ในการจัดสรรสินค้าและบริการเหล่านั้นโดยรัฐบาลอาจเรียกค่าตอบแทนจากประชาชนทางอ้อมในรูปภาษีอากร หรือลักษณะการเหมาจ่ายอื่นๆ และนำรายได้เหล่านั้นมาใช้ในการดำเนินการผลิตหรือให้บริการสินค้าสาธารณะแก่ประชาชน

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาปัญหาสินค้าสาธารณะเพียงอย่างเดียวมิใช่เงื่อนไขที่จะใช้ในการตัดสินใจการแบ่งภารกิจระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ในทางความเป็นจริงแล้ว สินค้าสาธารณะที่แท้จริง (Pure Public Goods) ที่เป็นการกิจของรัฐบาลในการในการผลิตหรือให้บริการนั้นมีอยู่จำนวนไม่มาก บริการบางอย่างที่รัฐดำเนินการอยู่ เช่น การศึกษา หรือการให้บริการทางสังคมส่วนบุคคลส่วนใหญ่ มิใช่สินค้าสาธารณะเนื่องจากบริการเหล่านั้นมีการแข่งขัน และสามารถกีดกันได้ในการบริโภค (Rival and Excludable Consumption)

- (2) **การประหยัด:** สินค้าและบริการที่ต้องลงทุนมหาศาล หรือมีลักษณะต้นทุนการผลิตลดลง (Decreasing Marginal Cost) เมื่อมีการผลิตเพิ่มขึ้น ควรได้รับการลงทุนจากภาครัฐ



ถึงแม้ว่าสินค้าบางประเภทอาจไม่มีคุณสมบัติของสินค้าสาธารณะ และภาคเอกชนสามารถทำการผลิตหรือให้บริการภายใต้กลไกตลาดได้ก็ตาม แต่ในการผลิตและให้บริการบางประเภทที่ต้องใช้ทุนจำนวนมาก และไม่สามารถแบ่งแยกการผลิตได้ในเชิงเทคโนโลยี หรือภาคเอกชนอาจยังไม่มีความสามารถในการจัดหาทุนด้วยตัวเองได้ แต่หากสินค้าเหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นต่อสังคม สินค้าและบริการเหล่านี้จึงควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะทำการจัดหา ทั้งนี้เพื่อให้สินค้าและบริการดังกล่าวมีความเป็นไปได้ในการผลิต และมีการประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) เพื่อเป็นการลดภาระของภาคเอกชนที่จะต้องลงทุนมหาศาลในภาวะที่เอกชนยังไม่มีความพร้อมในการลงทุน และ/หรือ เพื่อต้องการป้องกันการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) จากการลงทุนมหาศาล แต่เมื่อเวลาผ่านไป เทคโนโลยีพัฒนาขึ้น ต้นทุนการผลิตบริการดังกล่าวลดลง เอกชนอาจสามารถลงทุนดำเนินการกิจกรรมเหล่านี้ได้

ในภาวะการผูกขาดนั้น ผู้ผูกขาดจะสามารถควบคุมปริมาณการผลิตให้อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าดุลยภาพ และกำหนดราคาสินค้าในราคาที่สูง ซึ่งจะทำให้ผู้ผูกขาดได้กำไรเกินปกติ (Super Normal Profit) เนื่องจากรัฐบาลไม่อาจสร้างภาวะการแข่งขันในตลาดผู้ผลิตผูกขาดโดยการเพิ่มจำนวนผู้ผลิต เพราะการทำเช่นนี้จะนำมาซึ่งการขาดประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงจำเป็นที่จะต้องดำเนินการภารกิจที่อาจก่อให้เกิดสภาวะการผูกขาด เพิ่มปริมาณการผลิตให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในราคาที่เหมาะสม หากในขณะนั้นไม่มีกฎหมายป้องกันการผูกขาด (Anti-Trust Law) ที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

**(3) หลักความมั่นคง: รัฐบาลควรจัดการในสินค้าและบริการที่อาจมีผลต่อความมั่นคงของประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม**

ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์อย่างเดียวนำมาใช้อาจเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจการแบ่งภารกิจของภาครัฐและภาคเอกชนได้เสมอไป ถึงแม้ว่าจะเป็นที่ยอมรับกันว่าภาคเอกชนสามารถผลิตสินค้าหรือให้บริการได้มีประสิทธิภาพกว่าภาครัฐบาลก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่าสินค้าและบริการเหล่านั้นควรจะผลิตโดยภาคเอกชนเสมอไป การพิจารณาว่าสินค้าและบริการใดควรให้เอกชนเป็นผู้ผลิตหรือไม่นั้น ควรจะต้องพิจารณาถึงความมั่นคงและความมีเสถียรภาพควบคู่กันไปด้วยเสมอ สินค้าและบริการบางประเภทที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศ เช่น การป้องกันประเทศ กิจกรรมตำรวจ การพิมพ์ธนบัตร หรือแม้กระทั่ง การตรวจคนเข้าเมือง จึงไม่เป็นการเหมาะสมที่จะให้มีการผลิตและบริการโดยภาคเอกชน ความมั่นคงในที่นี้รวมถึงความมั่นคง

และควมมีเสถียรภาพทั้งทางเศรษฐกิจและทางสังคม กิจกรรมธนาคารกลางของประเทศ ก็อยู่ในข่ายที่ควรดำเนินงานโดยภาครัฐบาล

- (4) **หลักการรักษามาตรฐานคุณภาพ:** สินค้าและบริการบางประเภท (ในบางประเทศ) เป็นสินค้าและบริการที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รัฐอาจเข้าไปรับผิดชอบในกรณีที่เอกชนยังไม่พร้อมที่จะผลิตหรือให้บริการอย่างมีคุณภาพ

โครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ หรือแม้กระทั่งในแต่ละท้องถิ่นของประเทศเดียวกัน มีผลต่อการแบ่งแยกภารกิจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับเอกชนที่ต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น ภารกิจด้านการศึกษา ในประเทศด้อยพัฒนาอาจจะเหมาะสมกว่าที่จะเป็นภาระความรับผิดชอบของรัฐบาล เนื่องจากมาตรฐานการจัดการด้านนี้ของภาคเอกชนอาจไม่ดีพอ ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้ว ภารกิจนี้น่าจะเหมาะสมกว่าที่จะเป็นของภาคเอกชน เป็นต้น ทั้งนี้ การพิจารณาโครงสร้างความร่วมมือ และมาตรฐานการผลิตของภาคเอกชนสำหรับสินค้าและบริการดังกล่าว จะมีการวิเคราะห์อย่างละเอียดเป็นรายพื้นที่และรายภาคการผลิตต่อไป

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแต่ละประเทศมีเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน กฎเกณฑ์ต่างๆ ข้างต้น จึงต้องมีการพิจารณาควบคู่กันไปกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศนั้นๆ ด้วย ยกตัวอย่างเช่น (1) ประเทศที่มีความพร้อมด้านเงินทุน มีความพร้อมที่จะระดมทุนจากต่างประเทศ และมีกฎหมายต่อต้านการผูกขาด (Anti-trust Law) ที่ดีพอ เงื่อนไขเรื่องความประหยัดอาจไม่ใช่ข้ออ้างในการที่จะให้รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินงานภารกิจขนาดใหญ่ต่อไป (2) ประเทศที่ภาคเอกชนมีความสามารถในการผลิต และภาครัฐบาลมีการควบคุมและตรวจสอบมาตรฐานที่ดีพอ หลักการรักษามาตรฐานคุณภาพก็จะไม่ใช่เหตุผลที่ทำให้รัฐต้องดำเนินภารกิจนั้นๆ (3) ประเทศที่มีเทคนิคหรือสภาพแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจที่สามารถกีดกันการบริโภคได้ อาจทำให้สินค้าหรือบริการสาธารณะบางประเภทสามารถดำเนินการได้โดยภาคเอกชน เช่นประเทศที่มีผู้ชมโทรทัศน์ หรือเล่นอินเทอร์เน็ตมาก ผู้ผลิตรายการโทรทัศน์หรือเจ้าของเว็บไซต์ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะอาจเรียกเก็บเงินจากผู้อุปภัมภ์รายการหรือผู้ที่อยากลงโฆษณาบนอินเทอร์เน็ต แทนที่จะเป็นการเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ให้บริการโดยตรง

เมื่อก้าวโดยสรุปแล้ว หลักการที่สำคัญที่ใช้เป็นเกณฑ์แบ่งภารกิจระหว่างภาครัฐฯ และภาคเอกชนก็คือ การพิจารณาว่าสินค้าและบริการหนึ่งๆ หากผลิตหรือดำเนินงานโดยภาคเอกชนแล้วมีปัญหา “ความล้มเหลวของกลไกตลาด” (Market Failure) สินค้าหรือบริการสาธารณะนั้นๆ

ควรผูกขาดการผลิตหรือดำเนินการจากภาครัฐบาล รูปแบบของความล้มเหลวของตลาดที่พบเห็นเป็นประจำ อันเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการผลิตหรือให้บริการได้แก่

- (1) สภาพผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) กล่าวคือ กิจกรรมใดก็ตามที่สามารถอยู่รอดได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมีต้นทุนการผลิตต่อหน่วยต่ำถ้าดำเนินการโดยธุรกิจเพียงรายเดียว แต่ถ้ามีมากกว่าหนึ่งรายขึ้นไป อีกธุรกิจหนึ่งไม่สามารถอยู่รอดได้ และกิจกรรมนั้นมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของ ประชาชนส่วนรวม
- (2) สินค้าสาธารณะ (Public Goods) เช่น การป้องกันประเทศ ประภาคารในทะเล ซึ่งสินค้าเหล่านี้ไม่มีการแข่งขันกันทางการบริโภค และไม่สามารถกีดกันการบริโภคได้ จึงทำให้กลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้
- (3) Merit Goods เช่น การจัดการศึกษา ซึ่งนอกจากการศึกษาจะให้ประโยชน์กับตัวผู้ศึกษาเองโดยตรงแล้ว ระดับการศึกษาโดยเฉลี่ยที่สูงของคนในประเทศยังจะส่งผลดีต่อสภาพสังคมรวมทั้งเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศในระยะยาวอีกด้วย ดังนั้น สินค้าประเภท Merit Goods จึงไม่ควรปล่อยให้มีการผลิตและให้บริการโดยผ่านทางกลไกตลาดแต่เพียงอย่างเดียว ต้องมีการส่งเสริมให้มีการผลิตและบริการมากกว่าจุดดุลยภาพของกลไกตลาด ทั้งนี้เพื่อเป็นการพัฒนาประโยชน์ของส่วนรวม
- (4) สินค้าและบริการที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอก (Externality) เช่น โรงงานที่การผลิตหรือบริการก่อให้เกิดปัญหามลพิษ มลพิษเหล่านั้นจะส่งผลเสียทางอ้อม (External Cost) ต่อผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง โดยผลเสียเหล่านั้นไม่ได้รับการชดเชยความเสียหายนั้นแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นกรณีใดข้างต้น ไม่จำเป็นเสมอไปที่รัฐบาลจะต้องเข้าไปแก้ไข ปัญหาความล้มเหลวของตลาดโดยการเป็นผู้ผลิตหรือบริการสินค้านั้น รัฐบาลอาจเข้าไปแทรกแซง เพื่อแก้ปัญหาความล้มเหลวของตลาดดังกล่าวโดยการปฏิบัติ อาทิ การออกกฎหมายระเบียบเพื่อควบคุม เป็นการใช้อำนาจรัฐบังคับ (State of Power) นอกจากนี้รัฐบาลอาจจะดำเนินการแทรกแซงโดยใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อแก้ปัญหา เช่น การให้เงินอุดหนุน หรือการใช้ระบบภาษี เป็นต้น

เมื่อเราสามารถแบ่งแยกได้ว่าภารกิจใดควรจัดทำโดยภาครัฐและเอกชนใดแล้ว คำถามต่อไป คือ ภารกิจที่ควรเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาลนั้น ควรถูกดำเนินการโดยรัฐบาลระดับใด อย่างไรก็ตาม เนื่องจากงานวิจัยนี้มุ่งเน้นการพิจารณาการกระจายอำนาจภารกิจภายใน

ภาครัฐ การแบ่งภารกิจระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนจึงขอกล่าวไว้ในที่นี้เฉพาะในหลักการเพื่อประโยชน์ในการทำวิจัยในอนาคตเท่านั้น สำหรับงานวิจัยนี้ จะพิจารณาให้ไม่มีการแบ่งภารกิจจากภาครัฐไปยังภาคเอกชน แต่จะพิจารณาเฉพาะการแบ่งภารกิจของรัฐบาลที่มีอยู่ในปัจจุบันให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ เป็นหลัก

#### **4. การพิจารณาการแบ่งภารกิจภายในรัฐบาล**

จากการศึกษาเชิงวิชาการ บัณฑิตที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดการจัดแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ มีดังนี้

##### **1 หลักความสามารถของการให้บริการโดยเน้นที่ตัวสินค้าหรือบริการนั้นๆ** **(Optimal Service or Capacity)**

การพิจารณาด้านความจำกัดสมรรถนะของการให้บริการนั้น เงื่อนไขลักษณะความจำกัดสมรรถนะของการให้บริการ เป็นการพิจารณาถึงความสามารถในการให้บริการว่าบริการสาธารณะแต่ละชนิดสามารถให้บริการแก่ประชาชนในขอบข่ายที่กว้างไกลเพียงใด มีความสามารถในการรองรับอุปสงค์มากขนาดไหน ซึ่งเป็นการมองในแง่ “สมรรถนะ หรือความสามารถในการให้บริการ” ซึ่งหากบริการนั้นๆ มีความสามารถในการให้บริการได้แต่เฉพาะในวงจำกัด บริการนั้นก็ควรจะเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเล็ก เช่น สถานีอนามัยซึ่งให้บริการรักษาพยาบาลการเจ็บไข้ได้ป่วยเบื้องต้น หรือ โรงเรียนระดับประถมซึ่งนักเรียนมีอายุน้อย ทำให้การเดินทางไกลไม่สะดวก จึงควรมีการให้มีภารกิจเหล่านี้ในอปท.ขนาดเล็ก เป็นต้น แต่หากสินค้าและบริการนั้นสามารถให้บริการได้ในวงกว้าง เช่นโรงพยาบาลเฉพาะทาง ซึ่งการสร้างโรงพยาบาลประเภทนี้เพียงหนึ่งโรงพยาบาล อาจให้บริการกับผู้ป่วยเป็นโรคเฉพาะทางนั้นๆ ซึ่งอาจมีอยู่ไม่มากได้ในพื้นที่วงกว้าง โรงพยาบาลเช่นนี้จึงไม่ควรสร้างอยู่ในทุกตำบล การบริการประเภทนี้จึงควรเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรืออาจจะเป็นการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เพื่อเป็นการให้บริการเต็มสมรรถนะและเป็นประโยชน์ด้านการประหยัดต่อขนาดทางเศรษฐกิจ

## 2 ขอบข่ายผลประโยชน์หรืออาณาเขตผลประโยชน์ (Benefit Overlap and Congested Goods)

ในเชิงเศรษฐศาสตร์แล้ว ปัจจัยหนึ่งที่จะชี้วัดว่าการที่จะดูว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการด้านการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้น นอกจากจะพิจารณาที่ปริมาณของสินค้าและบริการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาแล้วจะต้องพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นผลิตสินค้าหรือให้บริการได้ตรงตามความต้องการของผู้จ่ายเงินเพื่อซื้อสินค้าและบริการนั้นๆ (ผู้เสียภาษี) หรือไม่ และเนื่องจากกรสนิยมและระดับความต้องการของประชาชนมีความหลากหลายแตกต่างกันไป การที่รัฐบาลหนึ่งๆ จะผลิตสินค้าหรือให้บริการตรงตามความต้องการของผู้เสียภาษีทั้งประเทศจึงแทบจะเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ การมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหนทางหนึ่งที่จะตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคที่หลากหลายนั้นได้โดยการเพิ่มทางเลือกให้กับผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม เนื่องจากส่วนหนึ่งของสินค้าและบริการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตเป็นสินค้าสาธารณะที่ไม่สามารถกีดกันการบริโภคได้ และปัญหาสำคัญที่มักเกิดข้อยกเว้นระหว่างท้องถิ่นเสมอคือ การไม่สามารถจำกัดผลประโยชน์ หรือผลเสีย ที่เกิดจากการผลิตหรือการบริโภคสินค้าสาธารณะให้อยู่ภายในขอบเขตของท้องถิ่นนั้นๆ ได้ หรือที่เรียกว่า “ปัญหาผลล้นออก” (Spill-over Effect) ปัญหาเหล่านี้จึงเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องพิจารณาในการแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาปัญหาผลล้นออกควบคู่ไปกับการจัดเก็บรายได้เพื่อนำไปใช้ในการผลิตสินค้าและให้บริการสาธารณะแล้ว พบว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์จากสินค้าและบริการสาธารณะไม่จำเป็นต้องเป็นผู้จ่ายค่าบริการเสมอไป ยกตัวอย่างเช่น การสร้างสนามกีฬาในเขตเทศบาล ถึงแม้สนามกีฬาดังกล่าวจะถูกสร้างมาโดยเงินภาษีของคนที่อยู่ในเขตเทศบาลนั้นก็ตาม แต่หากผู้คนที่อยู่ในเขตใกล้เคียงเข้ามาใช้สนามกีฬาดังกล่าว ผู้คนเหล่านั้นก็จะได้รับผลประโยชน์จากการใช้สนามกีฬาดังกล่าวไปด้วย โดยไม่ต้องจ่ายเงินภาษีในการสร้างสนามนั้น การเก็บภาษีในอัตราสูง เพื่อนำมาลงทุนในกิจกรรมขนาดใหญ่ที่ผลประโยชน์สามารถครอบคลุมพื้นที่ได้กว้างเช่นนี้ จึงเป็นเหตุของความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร สนามกีฬานั้นอาจมีต้นทุนต่อหัวที่ถูกลงได้หากมีการขยายพื้นที่ในการจัดหาทุนไปยังพื้นที่ใกล้เคียงที่ได้รับผลประโยชน์จากสนามกีฬา ดังนั้นสนามกีฬาดังกล่าว ถ้ามีคนนอกเขตเทศบาลมาร่วมใช้สนามกีฬา การที่จะให้เทศบาลเก็บภาษีจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลเพื่อก่อสร้างหรือปรับปรุงสนามกีฬา ควรจะให้ อบจ.เก็บภาษีจากประชาชนทั้งจังหวัดเพื่อใช้ในการก่อสร้างหรือปรับปรุงสนามกีฬา

นอกจากข้อขายผลประโยชน์ในระดับจังหวัดที่ได้ยกตัวอย่างมาแล้ว การกำหนดข้อขายระดับชาติอาจเห็นได้ชัดเจนเมื่อพิจารณาถึงภารกิจการป้องกันประเทศ เนื่องจากการป้องกันประเทศตกเป็นผลประโยชน์ของคนทั้งประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ การป้องกันประเทศจึงควรจะเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของคนทั้งประเทศ โดยรัฐบาลควรจะเป็นผู้ดำเนินการกิจนี้ เป็นต้น

### **3 การประหยัดต่อขนาดในทางเศรษฐกิจ (Economies of Scale)**

ถึงแม้ว่าการผลิตและให้บริการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) และสามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้เป็นอย่างดีก็ตาม แต่การแบ่งภารกิจนั้นยังต้องพิจารณาถึงต้นทุนการผลิตควบคู่กันไปด้วย ภารกิจบางอย่างถึงแม้จะเป็นผลประโยชน์ระดับท้องถิ่น เช่น การผลิตไฟฟ้าทำให้ประชากรในท้องถิ่นได้ใช้ไฟฟ้า แต่ภารกิจนั้นอาจมีต้นทุนที่ถูกกว่าหากมีการผลิตเป็นจำนวนมากก็ควรจะถูกดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใหญ่กว่าหรืออาจจะเป็นการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหลายแห่ง ดังนั้น จากตัวอย่างจะเห็นได้ว่า อาจไม่เป็นการเหมาะสมที่จะมีการสร้างโรงงานผลิตไฟฟ้าในทุกตำบล ทุกเทศบาล หรือแม้แต่ในอบจ. ไต อบจ.หนึ่ง เพราะเป็นการสิ้นเปลือง การรับผิดชอบต่อภารกิจใหญ่โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก อาจนำไปสู่ต้นทุนการผลิตที่สูงกว่าที่ควรจะเป็น จึงเป็นตัวอย่างของความไม่มีประสิทธิภาพอย่างหนึ่ง การพิจารณาผลได้ของประชาชนจึงควรต้องพิจารณาควบคู่ไปกับต้นทุนการผลิตเสมอ

### **4 หลักความใกล้ชิดโดยสามารถตรวจสอบผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆได้ (Closeness and Accountability)**

จุดประสงค์หลักอย่างหนึ่งของการกระจายอำนาจก็คือ การพัฒนาประโยชน์สุขของประชาชนและสังคม และเพื่อการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ ได้ประโยชน์คุ้มกับเงินทุนที่จ่ายลงไป ดังนั้น การแบ่งภารกิจเพื่อรองรับการกระจายอำนาจจึงต้องพิจารณาประโยชน์สุขของสังคมควบคู่กันไปด้วยเสมอ

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นมีความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ในการผลิตสินค้าและให้บริการ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นมีข้อมูลที่ดีกว่ารัฐบาลในด้านธรรมชาติของการผลิต ด้านแหล่งผลิตต้นทุนต่ำ รวมทั้งด้าน

เทคนิคการใช้ทรัพยากรในแหล่งของตนให้มีประสิทธิภาพสูงสุด นอกจากความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) แล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นยังทราบถึงความต้องการของผู้บริโภคที่สุดอีกด้วย เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ดังนั้น ในการแบ่งภารกิจจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะมุ่งเน้นการแบ่งภารกิจให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ トラバドที่เงื่อนไขต่างๆ ยังอนุญาต

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาถึงความใกล้ชิดประชาชน หรือเขตการปกครองที่เหมาะสมนี้ ต้องพิจารณาควบคู่ไปกับเงื่อนไขขอบเขตผลประโยชน์เป็นสำคัญ สินค้าหรือบริการที่เหมาะสมที่จะให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตโดยใช้เงื่อนไขนี้ควรจะเป็นสินค้าและบริการที่มีผู้ใช้บริการจำนวนไม่มาก และต้องอาศัยความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นให้เป็นประโยชน์ เช่น การรณรงค์ให้ประชาชนบริโภคถูกต้องตามหลักโภชนาการ (เช่น การรณรงค์ไม่ให้บริโภคอาหารสุกๆ ดิบๆ เป็นต้น) กรณีนี้อาจมีเฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนจริงๆ เท่านั้นที่จะทราบถึงอุปนิสัยการบริโภคที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

นอกจากการใช้หลักต่างๆ ในการตัดสินใจปัญหาเรื่องการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบทางการบริหารระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน และระหว่างระดับของรัฐบาลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จากการศึกษาด้านปฏิบัติการของการกระจายอำนาจในประเทศต่างๆ พบว่า การที่จะกระจายอำนาจให้ประสบผลสำเร็จนั้น ต้องดำเนินการไปควบคู่กับการกระจายอำนาจทางการคลังเสมอ ดังนั้น ข้อจำกัดทางด้านการคลังจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะต้องพิจารณาควบคู่กันไปกับเกณฑ์การแบ่งภารกิจข้างต้น เพื่อให้การกระจายอำนาจดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้ อาจยกตัวอย่างได้จากวิวัฒนาการการกระจายอำนาจจากบางประเทศเช่น ประเทศอังกฤษ ที่ได้เริ่มการกระจายอำนาจโดยให้ท้องถิ่นมีการรับผิดชอบในกิจกรรมในเกือบทุกด้าน แต่ในที่สุดกิจกรรมต่างๆ ที่มีการจัดการโดยท้องถิ่นได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ โดยบางกิจกรรมติดข้อจำกัดด้านรายได้ โดยกิจกรรมนั้นไม่มีรายได้เพียงพอที่จะใช้ในการดำเนินงาน ในที่สุดกิจกรรมดังกล่าวก็ต้องมีการถ่ายโอนกลับมาให้รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินงาน

##### **5. การจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น**

การจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะเริ่มจากการศึกษาและรวบรวมภารกิจทั้งหมดที่ควรเป็นของภาครัฐ และจะต้องพิจารณาว่าภารกิจแต่ละภารกิจนั้นมีความสำคัญและมีความจำเป็นมากน้อยเพียงใด เนื่องจากภารกิจบางประเภท จะต้องให้รัฐบาล

เท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่จัดทำ เช่น ภารกิจที่เกี่ยวกับความสงบและความมั่นคงของประเทศ เมื่อมีการศึกษา รวบรวม และพิจารณาความสำคัญของภารกิจต่างๆของภาครัฐ ดังกล่าวแล้ว ภารกิจต่างๆที่ได้ศึกษารวบรวมมาจะถูกจัดแบ่งตามหลักดังกล่าวข้างต้น โดยในงานวิจัยนี้จะแบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนึ่ง ๆ ออกเป็น 2 ระดับ (2 –tier structure) กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน ซึ่งให้หมายความถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีพื้นที่ครอบคลุมทั่วทั้งจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาล โดยองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลจะมีพื้นที่ไม่ทับซ้อนกัน ในจังหวัดหนึ่ง ๆ แต่จะทับซ้อนกับอบจ.<sup>1</sup>

## 6. บทนิยาม

เพื่อให้มีความเข้าใจถูกต้องตรงกันจึงขอกำหนดบทนิยามในการวิเคราะห์การจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงานวิจัยนี้ไว้ ดังต่อไปนี้

“ภารกิจ” ให้หมายความว่า การใด ๆ หรือกิจการใด ๆ ที่ภาครัฐมีหน้าที่จัดทำ กำหนดกฎระเบียบ หรือให้มีซึ่งสินค้าและบริการใด ๆ แก่ประชาชน เพื่อความมั่นคงและคงอยู่ของรัฐ (ประเทศ) และให้หมายความรวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ซึ่งภารกิจที่ภาครัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำจะแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะใหญ่ ๆ ได้แก่ (1) การกำหนดนโยบาย การวางแผนและการตรวจสอบติดตาม (2) การวิจัยและการพัฒนา และ (3) การปฏิบัติการ เนื่องจากเรื่อง

---

<sup>1</sup> การแบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นสองระดับ คือระดับบนได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และระดับล่างได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาล นั้น เป็นไปตามการจัดแบ่งโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน เนื่องจากงานวิจัยนี้เกี่ยวข้องกับด้านกระจายอำนาจทางการคลัง และมุ่งเน้นที่การคลังเท่านั้น โดยไม่ไปวิเคราะห์หรือเสนอแนะเรื่องรูปแบบการปกครองแบบอื่นๆ โดยลงลึก ซึ่งในปัจจุบันมีผู้เสนอให้ปรับรูปแบบอปท. ใหม่เนื่องจากพื้นที่ทับซ้อนกัน บ้างให้ยุบ อบจ. เหลือแต่ อบต. และเทศบาล บ้างให้ยุบอบต. และเสนอให้รวมกันเป็นองค์การบริหารส่วนอำเภอ ฯลฯ ซึ่งผู้วิจัยจะไม่ขอวิเคราะห์หรือในประเด็นนี้ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า การมีจำนวน อปท. จำนวนมาก ๆ และมีขนาดเล็กนั้น มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดี คือใกล้ชิดประชาชน สามารถตรวจสอบได้ง่าย ทำให้ทราบถึงความต้องการของประชาชน ข้อเสีย คือขนาดเล็กมากทำให้ขาดการประหยัดจากขนาด การดำเนินการกิจกรรมใดๆ อาจมีต้นทุนต่อหน่วยสูงเกินกว่าที่ควร และการมีความใกล้ชิดประชาชนมากอาจทำให้การบังคับใช้อำนาจรัฐไม่เข้มงวดเกิดขึ้นได้ จากการศึกษากรณีต่างประเทศ พบว่ามีการปรับโครงสร้างภาครัฐเพื่อให้เหมาะสมกับสถานะการณ์นานครั้ง บางครั้งลดจำนวนให้น้อยลง บางครั้งเพิ่มจำนวนให้มากขึ้น



นโยบายและการวิจัยเป็นสิ่งที่ต้องทำ และ/หรือส่งเสริมให้ทำตามกิจกรรมการปฏิบัติการต่างๆ ในที่นี้การวิเคราะห์จะเน้นเฉพาะภารกิจการปฏิบัติการ

“ภารกิจระดับชาติ” ให้ความหมายถึง ภารกิจที่รัฐบาลพึงจัดทำ

“ภารกิจระดับจังหวัด” ให้ความหมายถึง ภารกิจที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพึงจัดทำ ตามความเหมาะสมและความพร้อม และตามความต้องการของประชาชนภายในจังหวัด

“ภารกิจระดับท้องถิ่น” ให้ความหมายถึง ภารกิจที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล พึงจัดทำภายในเขตท้องถิ่นของตน สำหรับพื้นที่ในเขตของสภาตำบลให้เป็นองค์การบริหารส่วน จังหวัดพึงจัดทำ ตามความเหมาะสมและความพร้อม

ทั้งนี้ ภารกิจของอปท.ในระดับล่าง หากยังไม่สามารถดำเนินการได้ ให้อปท. ระดับบนมี หน้าที่จัดทำภารกิจนั้นแทน และส่งเสริมสนับสนุนให้อปท. ระดับล่างสามารถจัดทำภารกิจนั้นได้ใน ที่สุด และหากอปท. ระดับบนไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ ให้ถือเป็นภารกิจของรัฐบาลใน การดำเนินการในกิจกรรมนั้นๆ ไปพลางก่อนเพื่อให้บริการที่ประชาชนสมควรได้รับไม่ขาดหายไป

## **7. ภารกิจของรัฐบาลในภาพรวม**

ในการวิเคราะห์การจำแนกภารกิจว่า ควรจะกำหนดให้รัฐบาลระดับใด (รัฐบาลหรือ องค์การปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะนั้น ในงานวิจัยนี้ ได้รวบรวม ประเภทภารกิจต่าง ๆ ที่ภาครัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำ โดยแบ่งออกเป็น 14 ด้าน โดยภารกิจ ด้านที่ (1)-ด้านที่ (10) ได้นำหลักการตามคู่มือระบบ GFS (ฉบับแก้ไข) มาปรับใช้<sup>2</sup> สำหรับภารกิจ อื่น ๆ อีก 4 ด้าน เป็นภารกิจที่ผู้วิจัยเห็นว่าภาครัฐไทยมีความจำเป็นต้องจัดทำขึ้น

เหตุผลในการจำแนกภารกิจออกเป็น 14 ด้าน โดยได้นำระบบ GFS มาใช้นั้น เนื่องจาก ตามระบบ GFS ได้แบ่งประเภทค่าใช้จ่ายตามประเภทและลักษณะของภารกิจโดยไม่ได้นับว่า

---

<sup>2</sup> คู่มือระบบ GFS (ฉบับแก้ไข) (A Manual on Government Finance Statistics “the GFS system”) ได้มีการ ปรับปรุงแก้ไขมาจากคู่มือระบบ GFS ปี 1986 (the 1986 GFS Manual) ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อช่วยในการวิเคราะห์ เศรษฐกิจของภาครัฐ โดยระบบ GFS ได้วางกรอบทางบัญชีเพื่อช่วยในการประเมินผลการดำเนินงานของภาครัฐ (Performance Review) และยังเป็นระบบเดียวกับระบบสถิติในด้านเศรษฐกิจมหภาคที่นานาประเทศใช้อยู่ อีก ด้วย

ในการจัดทำภารกิจแต่ละประเภทนั้นจะมีหน่วยงานใดบ้างเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น การจัดตั้งโรงงานที่ใช้สารเคมีในการผลิตผลิตภัณฑ์ที่จะต้องตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากหน่วยงานหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงสาธารณสุข หรือกระทรวงมหาดไทย ฯลฯ ซึ่งการจำแนกประเภทภารกิจโดยพิจารณาภารกิจและหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน จะพบว่า หน่วยงานหลาย ๆ หน่วยงานอาจจัดทำภารกิจที่ซ้ำซ้อน นอกจากนี้ การจำแนกประเภทภารกิจตามระบบ GFS จะมีความสะดวกและสอดคล้องในการจัดทำระบบบัญชีต่อไปด้วย โดยเฉพาะการลงบัญชีค่าใช้จ่าย<sup>3</sup> สำหรับภารกิจอื่น ๆ อีก 4 ด้าน อันได้แก่การเกษตร การอุตสาหกรรม การคมนาคม การขนส่งและการสื่อสาร และการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนั้นเป็นภารกิจที่เกี่ยวกับการเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม การคมนาคม การขนส่งและการสื่อสาร และการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีโดยตรง ซึ่งไม่ใช่เป็นการเกษตรในเชิงเศรษฐกิจ การอุตสาหกรรมในเชิงเศรษฐกิจ การคมนาคม การขนส่งและการสื่อสารในเชิงเศรษฐกิจ ซึ่งแยกออกจากหมวดการเศรษฐกิจ โดยเฉพาะภารกิจในด้านการคมนาคม การขนส่ง และการสื่อสาร และการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นภารกิจที่มีความจำเป็นและความสำคัญต่อประชาชนทั่วประเทศ ภารกิจดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นงานบริการสาธารณะที่ไม่มีลักษณะเป็นการมุ่งหากำไรแต่อย่างใด

ภารกิจของรัฐทั้ง 14 ด้าน มีดังนี้

- (1) การบริการสาธารณะทั่วไป (General Public Services)
- (2) การป้องกันประเทศ (Defense)
- (3) การรักษาความสงบภายในประเทศ (Public Order and Safety)
- (4) การเศรษฐกิจ<sup>4</sup> (Economic Affairs)
- (5) การป้องกันสิ่งแวดล้อม (Environment Protection)
- (6) การเคหะและชุมชน (Housing and Community Amenities)
- (7) การสาธารณสุข (Health)
- (8) การวัฒนธรรม ศาสนาและนันทนาการ (Culture, Religion and Recreation)
- (9) การศึกษา (Education)

---

<sup>3</sup> การจัดแบ่งโดยอิงกับระบบ GFS ก็เพื่อจะได้สามารถจัดทำการรวมบัญชีภาครัฐ (Consolidated Account) เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจมหภาคได้ นอกจากนี้ ยังสามารถเปรียบเทียบเศรษฐกิจไทยกับประเทศอื่นๆ ได้

<sup>4</sup> การเศรษฐกิจได้แบ่งออกเป็น 9 ด้านย่อย ดังนี้ คือ (1) การพาณิชย์ (2) แรงงาน (3) การเกษตร (4) การเชื้อเพลิงและพลังงาน (5) การอุตสาหกรรมและการเหมืองแร่ (6) การคมนาคมและการขนส่ง (7) การสื่อสาร (8) การท่องเที่ยว (9) การเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

- (10) การป้องกันด้านสังคม (Social Welfare)
- (11) การเกษตร (Agriculture)
- (12) การอุตสาหกรรม (Industry)
- (13) การคมนาคม การขนส่ง และการสื่อสาร (Transportation and Communication)
- (14) การวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Science and Technology)

ทั้งนี้ การจัดแบ่งภารกิจของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะจัดภารกิจเป็น 14 ด้านเช่นเดียวกัน สำหรับลักษณะและรายละเอียดของภารกิจทั้ง 14 ด้านของรัฐบาล มีดังนี้

#### (1) การบริการสาธารณะทั่วไป (General Public Services)

ภารกิจในการบริการสาธารณะทั่วไปนี้ เป็นภารกิจที่เกี่ยวกับการให้บริการทั่วไปที่รัฐบาลพึงต้องจัดทำให้แก่ประชาชน ซึ่งภารกิจอันนี้รวมถึงการจัดตั้งและวางโครงสร้างองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐเพื่อการบริหารประเทศ หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการให้บริการบางอย่างให้แก่ประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะในภาพรวมของทั้งประเทศ เช่น การบริหารงานคลัง ได้แก่ การวางนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ทางด้านการเงิน การคลัง หรือภาษีอากรเพื่อรักษาเสถียรภาพและฐานะทางด้านการเงินการคลังของประเทศ นอกจากนี้ยังรวมถึง การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย นอกจากการให้บริการสาธารณะทั่วไปภายในประเทศแล้ว ยังรวมถึงการบริหารงานต่างประเทศด้วย เช่น การติดต่อหรือการเชื่อมความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ ทั้งนี้ การบริการสาธารณะทั่วไปยังครอบคลุมไปถึงการให้บริการทั่วไปในด้านบุคคล การวางแผนและสถิติ และการจัดให้มีแหล่งรวบรวมข้อมูลส่วนกลางในเรื่องต่าง ๆ ในระดับชาติ

#### (2) การป้องกันประเทศ (Defense)

ภารกิจในการป้องกันประเทศ มีขึ้นเพื่อสร้างความมั่นคง และรักษาอำนาจอธิปไตยของประเทศ ดังนั้น ภารกิจในเรื่องการป้องกันประเทศ ส่วนใหญ่จะพบอยู่ในเรื่องการจัดให้มีกองกำลังทหาร เช่น การป้องกันทางทหาร และการป้องกันของฝ่ายพลเรือน รวมทั้งการ

ป้องกันประเทศในด้านอื่น ๆ ด้วย เช่น อาชญากรรมข้ามชาติ การลักลอบนำยาเสพติดเข้ามาในประเทศ ธุรกิจบริการทางเพศข้ามชาติ และปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของคนต่างชาติดังกล่าว เป็นต้น

### (3) การรักษาความสงบภายในประเทศ (Public Order and Safety)

ภารกิจในการรักษาความสงบภายในประเทศนี้ จะมุ่งเน้นถึงการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมภายในประเทศ เช่น ตำรวจจะเป็นเจ้าพนักงานที่คอยดูแลสุขทุกข์และความปลอดภัยของประชาชนในสังคม ทั้งนี้ การรักษาความสงบภายในประเทศยังรวมถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติ เช่น อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย และยังรวมถึงการก่อจลาจล หรือความไม่สงบภายในประเทศ (Civil War) จากเหตุการณ์ต่าง ๆ ภารกิจในเรื่องการรักษาความสงบภายในประเทศยังครอบคลุมไปถึงงานราชทัณฑ์ และงานตุลาการด้วยเช่นกัน

### (4) การเศรษฐกิจ (Economic Affairs)

ภารกิจในด้านการเศรษฐกิจ จะมีความเกี่ยวข้องกับภารกิจย่อยในด้านต่าง ๆ สามารถแบ่งออกได้เป็น 9 ด้าน ดังนี้ คือ (4.1) การเศรษฐกิจทั่วไป และการพาณิชย์ (General Economic and Commercial Affairs) (4.2) ด้านแรงงาน (General Labor Affairs) (4.3) ด้านการเกษตร (Agriculture) ซึ่งให้รวมถึงการเกษตร การป่าไม้ การประมงและการสงวนพันธุ์สัตว์ป่า (4.4) ด้านการเชื้อเพลิงและพลังงาน (Fuel and Energy) ซึ่งประกอบด้วย การถ่านหินและแร่ธาตุเชื้อเพลิงชนิดอื่น การปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติ เชื้อเพลิงนิวเคลียร์ เชื้อเพลิงชนิดอื่น การไฟฟ้า และการพลังงานที่ไม่ใช่พลังงานไฟฟ้า (4.5) ด้านการอุตสาหกรรมและการเหมืองแร่ (Mining, Manufacturing and Construction) ประกอบด้วย การเหมืองแร่และทรัพยากรธรณีที่ไม่ใช่เชื้อเพลิง การอุตสาหกรรม และการโยธา (4.6) ด้านการคมนาคม และการขนส่ง (Transportation) ประกอบไปด้วย การขนส่งทางบก การขนส่งทางน้ำ การขนส่งทางรถไฟ การขนส่งทางอากาศ และการขนส่งทางท่อและทางอื่น (4.7) ด้านการสื่อสาร (Communication) (4.8) การท่องเที่ยว (Tourism) ซึ่งประกอบด้วย การโรงแรมและภัตตาคาร และโครงการพัฒนาในด้านเอนกประสงค์ และ (4.9) ด้านการเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

### (5) การป้องกันสิ่งแวดล้อม (Environment Protection)

ภารกิจในด้านการป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นภารกิจในเรื่องการดูแลรักษาและป้องกันทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของประเทศและท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งภารกิจในการป้องกัน

สิ่งแวดล้อมจะประกอบด้วย การกำจัดขยะ การจัดการน้ำเสีย การลดมลภาวะเป็นพิษ และการรักษาระบบนิเวศและภูมิทัศน์

#### (6) การเคหะและชุมชน (Housing and Community Amenities)

ภารกิจในการเคหะชุมชนจะเป็นภารกิจที่มุ่งเสริมสร้างและพัฒนาชุมชน ประกอบไปด้วยการพัฒนาด้านการเคหะ การพัฒนาชุมชน การจัดหาที่อยู่อาศัย และงานไฟถนน

#### (7) การสาธารณสุข (Health)

ภารกิจในการสาธารณสุข เป็นภารกิจที่เกี่ยวกับการดูแลสุขภาพของประชาชน การจัดให้มีบริการด้านสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน ซึ่งภารกิจในการสาธารณสุข ประกอบไปด้วย ผลิตภัณฑ์ทางเวชกรรม เครื่องมือและอุปกรณ์การแพทย์ การบริการผู้ป่วย การบริการด้านโรงพยาบาล การกำหนดสุขลักษณะในการฆ่าสัตว์เพื่อเป็นอาหาร การกำหนดมาตรฐานอาหารและเครื่องดื่ม และการบริการสาธารณสุขทั่วไป

#### (8) การวัฒนธรรม ศาสนา และนันทนาการ (Culture, Religion and Recreation)

ภารกิจในการวัฒนธรรม ศาสนา และนันทนาการเป็นภารกิจที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปะและวัฒนธรรม การเผยแพร่ศาสนา และการจัดให้มีการพักผ่อน และนันทนาการ ซึ่งประกอบไปด้วย การจัดให้มีบริการในด้านวัฒนธรรม การศาสนาและการบริการชุมชนด้านอื่น และการจัดให้มีการบริการในด้านนันทนาการ และการกีฬา รวมถึงการแพร่ภาพและการตีพิมพ์ด้วย

#### (9) การศึกษา (Education)

ภารกิจในการศึกษา เป็นภารกิจที่จะต้องจัดให้มีบริการทางการศึกษาให้แก่ประชาชนทั่วไป และกลุ่มบุคคลที่ต้องการการศึกษาในลักษณะพิเศษด้วย ภารกิจในการจัดให้บริการทางการศึกษา แบ่งออกได้เป็นหลายระดับ กล่าวคือ การศึกษาระดับก่อนวัยเรียนและประถม การศึกษาระดับมัธยม การศึกษาหลังมัธยมปลายที่ไม่ใช่ระดับอุดมศึกษา การศึกษาระดับอุดมศึกษา การศึกษา

ในรูปแบบพิเศษ การบริการเสริมสำหรับการศึกษา ซึ่งอยู่ในรูปของการจัดให้มีโรงเรียน และ ห้องสมุด เป็นต้น

#### (10) การสวัสดิการสังคมและส่งเสริมคุณภาพชีวิต (Social Welfare)

ภารกิจในด้านการป้องกันด้านสังคม เป็นภารกิจที่ให้บริการแก่สังคม อันประกอบไปด้วย การให้บริการดูแลในเรื่องการเจ็บป่วยและทุพพลภาพ การให้บริการดูแลผู้สูงอายุและบุคคลที่อ่อนแอเปราะบาง การให้บริการดูแลครอบครัวและเด็ก การให้บริการให้คำปรึกษาและจัดหางานให้แก่ผู้ว่างงาน การให้บริการด้านที่อยู่อาศัย และการสังคมสงเคราะห์ในด้านอื่น

#### (11) การเกษตร (Agriculture)

ภารกิจในด้านการเกษตรนี้ เป็นภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเกษตรในเชิงเศรษฐกิจหรือพาณิชย์กรรม แต่ภารกิจการเกษตรในที่นี้จะมุ่งเน้นถึงการให้บริการแก่เกษตรกรในด้านความรู้ การพัฒนาและเทคโนโลยีการเกษตร การรักษาพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ และการพัฒนาพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ซึ่งภารกิจนี้ จำเป็นที่รัฐบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นระดับใดก็ตาม จะต้องรับผิดชอบดูแล เนื่องจากประเทศไทยมีพื้นฐานมาจากการเกษตรกรรม และจำนวนเกษตรกรของประเทศก็มีเป็นจำนวนมาก

#### (12) การอุตสาหกรรม (Industry)

ภารกิจในด้านการอุตสาหกรรมนี้ เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอุตสาหกรรมของนักลงทุนทั้งหลายในประเทศ กล่าวคือ รัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีหน้าที่ตรวจสอบมาตรฐานและความปลอดภัยของโรงงาน หรือโรงงานอุตสาหกรรมทั้งหลาย รวมทั้งการกำหนดและตรวจสอบมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมต่าง ๆ ด้วย

#### (13) การคมนาคม การขนส่ง และการสื่อสาร (Transportation and Communication)

ภารกิจในด้านการคมนาคม การขนส่งและการสื่อสารนี้ เป็นภารกิจที่รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จัดให้บริการ เนื่องจากภารกิจประเภทนี้ เป็นภารกิจอันเป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชน ดังนั้น หากไม่มีภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการภารกิจนี้ก็ต้องตกเป็นของรัฐบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

#### (14) การวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Science and Technology)

ภารกิจในการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนี้ เป็นภารกิจที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อประเทศ ซึ่งโดยหลักแล้ว ควรจะมอบให้รัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลภารกิจประเภทนี้ โดยอาจให้เงินทุนสนับสนุนการวิจัย หรืออุดหนุนมหาวิทยาลัย หรือสถาบันวิจัยต่างๆ เนื่องจากเป็นภารกิจที่ไม่สามารถมุ่งหากำไรได้ อีกทั้งเป็นภารกิจที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง นอกจากนี้ภารกิจจะต้องมีการพัฒนา และศึกษาค้นคว้ากันอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้ทันกับวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีของต่างประเทศด้วย เช่น การพัฒนาจรวดขีปนาวุธ การดาวเทียม การพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศต่าง ๆ

### 8. กรอบการวิเคราะห์การจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- (1) การจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ารัฐบาลควรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจใด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจใด จะไม่รวมถึงภารกิจที่รัฐวิสาหกิจมีหน้าที่จัดทำ เช่น องค์การโทรศัพท์ การไฟฟ้า การประปา ฯลฯ
- (2) ภารกิจใดที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใดมีอำนาจหน้าที่จัดทำ ไม่ได้เป็นบทบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องดำเนินการจัดทำภารกิจดังกล่าว แต่ให้หมายความว่าเป็นภารกิจที่อุปถัมภ์กระทำ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความพร้อม มีความสามารถ ก็ควรจะกระทำภารกิจนั้น แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังไม่มีความพร้อมที่จะจัดทำภารกิจนั้น ก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่สูงกว่าหรือรัฐบาลที่จะต้องเข้าไปดำเนินการจัดทำภารกิจนั้น ซึ่งได้แก่ ภารกิจที่เป็นความต้องการพื้นฐานของประชาชน เช่น การสร้างถนน การสาธารณสุขมูลฐาน ฯลฯ
- (3) การจัดทำภารกิจในประเภทต่าง ๆ สามารถแบ่งงานออกได้เป็น 3 ลักษณะ กล่าวคือ (1) การกำหนดนโยบาย การวางแผนและการตรวจสอบติดตาม (2) การวิจัยและการพัฒนา และ (3) การปฏิบัติการ ทั้งนี้ให้รัฐบาลมีหน้าที่หลักคือ กำหนดนโยบาย (Policy Maker) การวางแผน (Planner) กำกับ และการตรวจสอบติดตาม

(Monitor) การวิจัยและการพัฒนา (Research & Development) กล่าวคือ รัฐบาลมีหน้าที่การกำหนดนโยบาย การวางแผนและการตรวจสอบติดตามสำหรับภารกิจทุกประเภทอันมีลักษณะเป็นภาพรวมของทั้งประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีหน้าที่ในการวิจัยและการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ด้วย

ส่วนการแบ่ง ภารกิจในลักษณะการปฏิบัติการ (Operator) งานวิจัยจะพิจารณาจากหลักการและทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น โดยหลักแล้ว หากภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ และไม่ขัดต่อหลักการประหยัดต่อขนาดในทางเศรษฐกิจ ก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด หรือรัฐบาลไม่ควรเข้าไปแข่งหรือแย่งดำเนินการจัดทำภารกิจซ้ำซ้อนอีก แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างไม่สามารถจัดทำภารกิจนั้นได้ ก็ให้พิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบนหรืออบจ.สามารถเข้าไปดำเนินการช่วยจัดให้มีการทำภารกิจนั้น และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนยังไม่สามารถเข้าไปดำเนินการได้ ก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลเข้าไปดำเนินการแทน

- (4) ภารกิจใดที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นย่อมมีหน้าที่ในการจัดทำภารกิจนั้น โดยลักษณะงานของภารกิจจะแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะเช่นกัน กล่าวคือ 1) ในส่วนของการกำหนดนโยบาย การวางแผนและการตรวจสอบติดตาม ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องนำแผนและนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาลมาพิจารณาและกำหนดเป็นแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำแผนของตนให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2) ในส่วนของการวิจัยและการพัฒนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมีอำนาจทำได้ เช่น อาจมีการสนับสนุนให้มีการวิจัยและการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น และ 3) ส่วนการปฏิบัติการ ภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเล็กสุดสามารถจัดทำได้ ก็ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับนั้นมีอำนาจหน้าที่จัดทำภารกิจนั้นไป หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำภารกิจนั้นได้ ก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดในการจัดทำภารกิจนั้น แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดไม่สามารถจัดทำได้ ก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล โดยหลักการนี้ เป็นไปตามหลักความใกล้ชิดกับประชาชนหรือเขตการปกครองที่เหมาะสม



- (5) การวิเคราะห์การจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมุ่งวิเคราะห์ภารกิจในลักษณะของการปฏิบัติการเท่านั้น และเฉพาะภารกิจที่ยังไม่สามารถกำหนดได้ชัดเจนตามหลักการและทฤษฎีที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่าควรให้รัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับท้องถิ่นจัดทำภารกิจนั้น (Grey Area)
- (6) ภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้หมายความว่า อบท. จะเป็นผู้ดำเนินการเอง หรือจัดหาให้มีการดำเนินการขึ้น โดยให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ และอบท. นั้น เป็นผู้ควบคุมดูแลการดำเนินการของเอกชน (กรณีเช่นนี้หมายรวมถึง ภารกิจที่มีเอกชนดำเนินการอยู่แล้วในปัจจุบัน อบท. ก็ไม่จำเป็นต้องลงไปดำเนินการเอง แต่เปลี่ยนบทบาทหน้าที่เป็นผู้กำกับดำเนินการของเอกชนนั้น ให้เป็นไปอย่างถูกต้อง)
- (7) ภารกิจที่ได้มอบหมายให้ อบท. ดำเนินการนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือ
1. ภารกิจที่ อบท. ในระดับนั้นต้องกระทำหรือต้องรับผิดชอบหรือควรจัดหาให้มีการดำเนินการในภารกิจนั้นก็ขึ้นอยู่กับความพร้อมของอบท. เป็นสำคัญ แต่ทั้งนี้ถือเป็นภารกิจที่ทุกๆ อบท. จะต้องดำเนินการให้มีเมื่อพร้อมหรือภายในระยะเวลาที่กำหนด
  2. ภารกิจที่อบท. ในระดับหนึ่งๆ เลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากความพร้อมและผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ชุมชนของตนเอง ภารกิจในกลุ่มนี้ อบท. แต่ละแห่งสามารถเลือกที่จะกระทำภารกิจที่แตกต่างกันได้
- (8) ภารกิจใดที่ได้มอบหมายให้อบท. ในระดับที่สูงกว่ากระทำ แต่ในความเป็นจริงอบท. ในระดับที่ต่ำกว่าบางแห่งดำเนินการอยู่แล้วในปัจจุบัน อบท. ในระดับที่ต่ำกว่า ก็ยังคงกระทำต่อไปได้ หรือจะยกเลิกหากเห็นว่าไม่คุ้มค่าต่อการประหยัดจากขนาดการผลิตก็ย่อมจะกระทำได้ ในขณะเดียวกัน หากอบท. ที่ต่ำกว่ายังไม่ได้รับมอบหมายให้ทำภารกิจนั้น หากประสงค์จะทำเนื่องจากมีความพร้อม ก็ย่อมกระทำได้

## 9. การวิเคราะห์การจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิเคราะห์การจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้นำหลักการทั้ง 4 ประการดังกล่าวข้างต้นเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด

ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับท้องถิ่น  
ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล

อนึ่ง สำหรับกรุงเทพมหานคร กำหนดให้สามารถจัดทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นในระดับจังหวัด และสามารถจัดทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับท้องถิ่น  
คือภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล และภารกิจของเทศบาลได้ด้วย สำหรับเมืองพัทยา  
กำหนดให้จัดทำภารกิจในฐานะเทียบเท่ากับเทศบาล เพราะเมืองพัทยามีลักษณะเป็นชุมชนเมือง

## 10. ภารกิจที่รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่จัดทำ

โดยหลักแล้ว รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย การวางแผนและการตรวจ  
สอบติดตามสำหรับภารกิจทุกประเภท ซึ่งมีทั้งหมด 14 ด้านข้างต้น ว่าจะมีการพัฒนาประเทศ  
ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การศึกษา หรือสังคม ฯลฯ ไปในทิศทางใด นอกจากนี้ งานในลักษณะ  
ที่สองที่รัฐบาลต้องจัดทำก็คือ การวิจัยและการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ที่รัฐบาลเห็นว่า  
จำเป็น เช่น การวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์ ด้านสังคม หรือด้านเศรษฐกิจ ฯลฯ

ส่วนงานในการปฏิบัติการ โดยหลักการแล้ว รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่จัดทำภารกิจใน  
ทุกประเภทและทุกด้าน ให้แก่ประชาชนทั้งประเทศอยู่แล้ว แต่เพื่อให้การจัดทำภารกิจนั้นก่อให้เกิด  
เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะความต้องการที่หลากหลายและ  
แตกต่างกันในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นจะต้องจัดแบ่งภารกิจว่า ภารกิจ  
ใดที่รัฐบาลควรมีอำนาจหน้าที่จัดทำ ภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอำนาจหน้าที่  
จัดทำ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีเรื่องหลักขอบข่ายผลประโยชน์ระดับท้องถิ่น  
หลักความใกล้ชิดกับประชาชนหรือเขตการปกครองที่เหมาะสม และเพื่อไม่ให้เกิดการจัดทำภารกิจ  
ซ้ำซ้อนกัน

แต่อย่างไรก็ตาม ภารกิจบางประเภท รัฐบาลมีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำ โดยไม่สามารถ  
มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ไม่ว่าจะเป็นระดับใด เนื่องจากภารกิจบางอย่างเป็น  
เรื่องที่เกี่ยวข้องกับขอบข่ายผลประโยชน์ในระดับชาติ คือ เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องและกระทบต่อ  
ผลประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศ (National Benefit Coverage) เช่น เรื่องความมั่นคงแห่ง  
ชาติ นอกจากนี้ ภารกิจประเภทนี้ไม่สามารถมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้  
เพราะติดขัดในเรื่องหลักความจำกัดในสมรรถนะของการให้บริการในสินค้าแต่ละชนิด (Capacity)  
กล่าวคือ ภารกิจดังกล่าว เมื่อมีการลงทุนแล้วจะมีสมรรถนะเพียงพอที่จะให้บริการกับประชาชน

ทั้งประเทศ นอกจากนี้ หากภารกิจดังกล่าวมอบให้รัฐบาลเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำจะเป็นการประหยัด  
ต่อขนาดในทางเศรษฐกิจ (Economies of Scale) กล่าวคือ หากให้รัฐบาลเป็นผู้จัดทำจะมี  
จุดคุ้มทุนที่คุ้มค่ากว่า และมีประสิทธิภาพดีกว่าที่จะมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ  
เมื่อพิจารณาปัจจัยต่างๆดังกล่าวแล้ว รัฐบาลควรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจดังต่อไปนี้

#### (1) การบริการสาธารณะทั่วไป

(1.1) การจัดโครงสร้างและการบริหารของภาครัฐ ภารกิจนี้เป็นการกิจที่รัฐบาลจะต้องจัดทำ เพราะเป็นเรื่องการจัดโครงสร้างและการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งภารกิจอันนี้รวมถึงการจัดโครงสร้างและการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยว่าจะมีโครงสร้างการบริหารงานอย่างไร และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจใดบ้าง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐเช่นกัน ซึ่งอยู่ในรูปของราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การที่ให้รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดโครงสร้างและการบริหารองค์การบริหารของรัฐจะมีลักษณะเป็นการกำหนดโครงสร้างและกรอบการบริหารจัดการไว้อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น โดยรัฐบาลจะไม่เข้าไปกำหนดรายละเอียดหรือหลักเกณฑ์ปลีกย่อยต่าง ๆ เช่น อัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คุณสมบัติหรือหน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (Job Description) ภารกิจประเภทนี้รวมถึงการโอนภารกิจในลักษณะทั่วไประหว่างหน่วยงานของรัฐในระดับต่างกันด้วย

(1.2) การบริหารงานต่างประเทศ ภารกิจนี้เป็นการกิจที่รัฐบาลต้องจัดทำ เนื่องจากเป็นผลประโยชน์ระดับชาติ และมีการประหยัดต่อขนาดการผลิต ภารกิจประเภทนี้ได้แก่ การจัดให้มีสถานทูตหรือกงสุลไทยในต่างประเทศ รวมทั้งจัดให้มีทูต การให้บริการจัดทำหนังสือเดินทาง การเผยแพร่แลกเปลี่ยนวัฒนธรรมระหว่างประเทศและการท่องเที่ยว การให้ความช่วยเหลือและดูแลประชาชนและนักเรียนไทยในต่างประเทศ การเป็นผู้แทนเข้าทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ การให้บริการข้อมูลข่าวสารอื่นๆ ฯลฯ แต่อย่างไรก็ตาม การจัดภารกิจในข้อนี้ให้รัฐบาล จะไม่เป็นการจำกัดห้ามมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นติดต่อหรือมีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเองได้ในลักษณะแบบเอกชน แต่ไม่ใช่ในฐานะตัวแทนของประเทศไทย หรือองค์กรอื่น ๆ (ในระดับ

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง) หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพที่สามารถทำได้ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการติดต่อผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศเข้ามาช่วยวางแผนหรือทำโครงการเพื่อสิ่งแวดล้อมได้ เป็นต้น

(1.3) การบริหารด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รัฐบาลและราชการส่วนกลางมีหน้าที่จะต้องดูแลและบริหารเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาและกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางการเงินและการคลังของประเทศ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะมีหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำหรับการบริการด้านสังคมของประเทศ ก็มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงสาธารณสุข ฯลฯ

(1.4) การบริการทั่วไป เช่น การจัดตั้งและบำรุงรักษาสถานีเครื่องส่งวิทยุและโทรทัศน์ เนื่องจากกิจการในเรื่องนี้ต้องใช้เงินลงทุนสูง รัฐบาลจึงต้องเป็นผู้จัดทำ เว้นแต่บริการที่สามารถให้เอกชนเข้ามาดำเนินการได้ (Privatization) ซึ่งหากภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแล้ว รัฐบาลก็ไม่จำเป็นต้องจัดทำบริการนี้อีกต่อไป นอกจากนี้ ภารกิจอันมีลักษณะเป็นการให้บริการแก่ประชาชนซึ่งไม่มีลักษณะเป็นธุรกิจเพื่อแสวงหากำไร รัฐบาลหรือราชการส่วนกลางย่อมต้องมีหน้าที่ดำเนินการในการบริการนั้น ๆ แก่ประชาชน เช่น การจัดทำอุทยานวิทยา ฯลฯ

## (2) การป้องกันประเทศ

รัฐบาลย่อมมีหน้าที่จัดทำภารกิจประเภทนี้เสมอ เนื่องจากเมื่อพิจารณาหลักการและทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นแล้ว เรื่องการป้องกันประเทศยังเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศซึ่งมีขอบข่ายผลประโยชน์และสมรรถนะระดับชาติ รวมทั้งมีลักษณะของการผลิตที่มีต้นทุนลดลง จึงไม่สามารถมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือบุคคลอื่นใดจัดทำได้ ลักษณะงานดังกล่าวได้แก่ งานกองทัพทางทหาร การป้องกันของฝ่ายพลเรือน การช่วยเหลือทางการทหารแก่ต่างประเทศ และการรักษาดินแดน

### (3) การรักษาความสงบภายในประเทศ

การรักษาความสงบภายในประเทศ ได้แก่ งานที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาคดีของศาลและตุลาการ การยื่นฟ้องคดีและงานอื่น ๆ ของกรมอัยการ งานของกรมราชทัณฑ์ และการบังคับคดีของกรมบังคับคดี ส่วนในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ รัฐบาลควรมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศเฉพาะในระดับชาติเท่านั้น โดยอาจจัดตั้งหน่วยงานหนึ่ง เรียกว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งจะมีลักษณะเช่นเดียวกับ FBI ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะทำหน้าที่ควบคุมป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในระดับชาติ อาชญากรรมข้ามชาติ และความผิดที่เกิดขึ้นในหลายจังหวัด หรือความผิดข้ามเขตจังหวัด หรือเป็นความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงระดับชาติ มีอำนาจขอบเขตทั่วประเทศ เช่น การป้องกันและปราบปรามผู้ค้ายาบ้า การลักลอบนำคนต่างด้าวเข้าประเทศโดยผิดกฎหมาย การโจรกรรมรถยนต์เพื่อนำไปขายให้กับประเทศเพื่อนบ้าน ฯลฯ ทั้งนี้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติยังมีหน้าที่รักษาความสงบในเรื่องอื่น ๆ ภายในประเทศด้วย เช่น การจัดให้บริการข้อมูลข่าวสารใด ๆ แก่ประชาชนถึงภัยอันตรายต่าง ๆ

### (4) การเศรษฐกิจ

สำหรับการเศรษฐกิจในเชิงพาณิชย์ รัฐบาลควรมีหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานและการตรวจเครื่องชั่ง ตวง วัด ว่ามีมาตรฐานตามที่กำหนดหรือไม่ และกำหนดราคาสินค้าควบคุมในสินค้าและบริการพื้นฐานต่าง ๆ เช่น สินค้าที่ประชาชนจำเป็นต้องบริโภค นอกจากนี้ รัฐบาลยังต้องมีหน้าที่ในการตรวจสอบติดตามการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการตรวจสอบมาตรฐานเครื่องชั่ง ตวง วัด อีกด้วย สำหรับเศรษฐกิจในภาคเกษตร รัฐบาลมีหน้าที่ดูแลและรักษาระดับราคาสินค้าเกษตร รวมทั้งการประกันราคาสินค้าเกษตร เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรหรือการกำหนดหลักเกณฑ์และการอนุญาตให้มีการหาของป่า หรือหาผลประโยชน์ในป่า

สำหรับในเรื่องการจัดให้มีเชื้อเพลิงและพลังงาน โดยหลักแล้ว รัฐบาลควรเป็นผู้จำหน่ายบริการสาธารณะประเภทนี้ ตามหลักขอบข่ายผลประโยชน์ (Benefit

Coverage) หลักการประหยัดต่อขนาดในทางเศรษฐกิจ (Economies of Scale) และหลักความจำกัดในสมรรถนะของการให้บริการในสินค้าแต่ละชนิด (Capacity) เนื่องจากหากมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการในเรื่องพลังงานและเชื้อเพลิง อาจจะไม่คุ้มทุนเพราะต้องใช้เงินลงทุนสูง ซึ่งในปัจจุบันนี้รัฐบาลได้จัดให้มีการผลิตกระแสไฟฟ้า โดยมอบให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิต และการไฟฟ้านครหลวงซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการแทน นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีหน้าที่ในการควบคุมและรักษาระดับราคาน้ำมันและเชื้อเพลิง เช่น ก๊าซปิโตรเลียม (LPG) เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนจากการใช้ก๊าซปิโตรเลียมเพื่อการหุงต้ม

ในส่วนของการอุตสาหกรรมและการเหมืองแร่ พบว่าอุตสาหกรรมบางประเภทส่งผลกระทบต่อประชาชนทั่วประเทศ เช่น โรงกลั่น โรงงานปิโตรเคมี และเหมืองแร่ส่วนใหญ่ถือเป็นทรัพยากรของประชาชนทั่วประเทศ เช่น ก๊าซธรรมชาติ จึงควรให้เป็นอำนาจของรัฐบาลในการอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการอุตสาหกรรมหรือได้รับสัมปทานเหมืองแร่ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนทั้งประเทศนี้ และให้อปท. มีส่วนร่วมในการพิจารณาการให้อนุญาต

ส่วนในเรื่องการคมนาคมและการขนส่ง ในปัจจุบันนี้ รัฐบาลเป็นผู้จัดให้บริการในการขนส่งทางบก การขนส่งทางอากาศ และกิจการรถไฟ โดยผ่านหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เช่น การขนส่งมวลชน การบินไทย การรถไฟและการพาณิชย์นาวี แต่เนื่องจากกิจการเหล่านี้ เป็นกิจการที่ทำเป็นธุรกิจเพื่อหากำไรได้ ดังนั้น หากกิจการเหล่านี้ ภาคเอกชนมีความสนใจที่จะเข้ามาดำเนินการ รัฐบาลควรให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำกิจการดังกล่าวไป โดยปล่อยให้ดำเนินการเป็นไปตามกลไกตลาด และรัฐบาลเป็นผู้กำหนดกฎระเบียบ (Standard Setter) กำกับการจัดบริหารของเอกชนแทน (Regulator)

สำหรับการสื่อสาร เช่น โทรศัพท์และไปรษณีย์ ปัจจุบันนี้ รัฐบาลยังเป็นผู้ให้บริการโดยผ่านองค์กรการโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการไปรษณีย์แห่งประเทศไทย ซึ่งในอนาคตอันใกล้ องค์กรการโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจะแปรรูปจากรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทเอกชน และถ้ามีภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการให้บริการเหล่านี้แล้ว รัฐบาลก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องไปจัดทำอีกต่อไป

นอกจากนี้ รัฐบาลยังต้องมีหน้าที่ในการพัฒนาและส่งเสริมแหล่งท่องเที่ยวในระดับชาติด้วย เช่น แหล่งท่องเที่ยวที่มีเขตพื้นที่ในหลายจังหวัด รวมทั้งการจัดให้มีบริการข้อมูลแหล่งท่องเที่ยวด้วย เช่นกัน

ในท้ายสุด รัฐบาลยังคงมีหน้าที่จัดการและบริหารเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เช่น การส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (การส่งเสริมการส่งออก) การควบคุมและตรวจสอบมาตรฐานสินค้าส่งออก การตกลงร่วมมือทางการค้ากับต่างประเทศ การส่งเสริมให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศ ฯ

(5) การป้องกันและควบคุมสิ่งแวดล้อม

รัฐบาลควรจะต้องมีบทบาทในการพัฒนาสำรวจและวิเคราะห์ทรัพยากรธรณีและเหมืองแร่ เนื่องจากทรัพยากรธรณีและเหมืองแร่เป็นทรัพยากรของประชาชนทั่วประเทศ และต้องใช้เงินลงทุนสูง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักขอขายผลประโยชน์ระดับชาติ (Benefit Coverage) และ การประหยัดต่อขนาดในทางเศรษฐกิจ (Economies of Scale) จึงต้องให้รัฐบาลเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำ

(6) การเคหะและชุมชน

รัฐบาลควรมีหน้าที่ในการวางกรอบนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม สำหรับการจัดหาที่อยู่อาศัยนั้น ควรให้อปท. หรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ แต่ถ้าในบางพื้นที่ที่อปท. ระดับบนยังไม่สามารถกระทำได้ รัฐบาลก็ควรมีหน้าที่รับผิดชอบในภารกิจนี้ไปพลางก่อน

(7) การสาธารณสุข

รัฐบาลควรมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณสุขและการรักษาพยาบาลในระดับชาติ ได้แก่ โรงพยาบาลที่สังกัดอยู่กับสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษา เช่น โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สังกัดอยู่กับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โรงพยาบาลศิริราชสังกัดอยู่กับมหาวิทยาลัยมหิดล นอกจากนี้ รัฐบาลควรมีหน้าที่จัดให้มีโรงพยาบาลพิเศษ เช่น โรงพยาบาลเฉพาะโรค สถาบันมะเร็ง

แห่งชาติ โรงพยาบาลสงฆ์ หรือโรงพยาบาลเพื่อจิตเวช หรือฟื้นฟูผู้ป่วยทางจิต เช่น โรงพยาบาลศรีธัญญา โรงพยาบาลเด็กอ่อนพญาไท ฯลฯ

(8) การวัฒนธรรม ศาสนาและนันทนาการ

รัฐบาลควรมีหน้าที่ในการจัดและจำแนกประเภทศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และโบราณสถานว่าสิ่งใดควรเป็นสมบัติระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น หากศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และโบราณสถานใดเป็นสมบัติในระดับชาติ รัฐบาล เช่น กรมศิลปากร ก็ควรมีอำนาจหน้าที่ในการ ดูแลรักษาและอนุรักษ์สิ่งดังกล่าวให้อยู่ในสภาพดี หากสิ่งดังกล่าวถูกจัดอยู่ในระดับท้องถิ่น รัฐบาลก็ต้องกำหนดและกำกับกับการปฏิบัติตามมาตรฐานในการดูแลรักษาศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และโบราณสถาน ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดหรือไม่ นอกจากนี้ รัฐบาลยังต้องจัดให้มีงานหอสมุดแห่งชาติและหอจดหมายเหตุแห่งชาติด้วย ส่วนในเรื่องการนันทนาการรัฐบาลควรจัดให้มีสนามกีฬาแห่งชาติขึ้น เพื่อประโยชน์ของประชาชนทั่วประเทศ

(9) การศึกษา

รัฐบาลควรมีหน้าที่จัดให้มีการศึกษาสงเคราะห์และการศึกษาพิเศษสำหรับผู้มีความสามารถ เช่น โรงเรียนกีฬา โรงเรียนคนพิการ อันเป็นไปตามหลักของจุดคุ้มทุน เพราะมีผู้ต้องการใช้บริการการศึกษาพิเศษนี้จำนวนจำกัด ไม่เหมาะสมที่จะให้อปท. ดำเนินการเองทุกๆ แห่ง และรัฐบาลบาลยังมีหน้าที่กำหนดมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนและจัดให้มีการศึกษาให้ครบถ้วน มีคุณภาพ รวมถึงการกำกับดูแลการศึกษาให้ได้มาตรฐานตามที่กำหนด

(10) การสวัสดิการสังคมและส่งเสริมคุณภาพชีวิต

รัฐบาลมีหน้าที่ในการจัดให้มีบริการประกันสังคม (Social Security) แก่ประชาชนทุกคนไม่ว่าจะทำงานในภาครัฐหรือภาคเอกชน เพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้ทำงานในทุกอาชีพว่าบุคคลเหล่านั้นจะมีหลักประกันในอาชีพการงาน พร้อมทั้งจัดให้มีบริการสวัสดิการสังคม (Social Welfare) ให้กับประชาชนทุกคน เช่น



สวัสดิการในเรื่องการรักษาพยาบาล หรือการจัดหาที่อยู่อาศัย

(11) การเกษตร

เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ในประเทศไทยมีอาชีพในการทำการเกษตร รัฐบาลจึงมีหน้าที่ช่วยเหลือและส่งเสริมเกษตรกรให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข เพราะเท่ากับเป็นการช่วยเหลือประชาชนส่วนใหญ่ให้เป็นสุข เช่น การจัดให้มีแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรขนาดใหญ่ การปฏิบัติการฝนหลวง การจัดทำแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ การดูแลรักษาและอนุรักษ์สงวน ป่าไม้ พันธุ์สัตว์ป่า และพันธุ์พืชป่า รวมทั้งจัดให้มีการพัฒนานุเคราะห์ของภาครัฐเพื่อไปให้ความรู้แก่เกษตรกร

(12) การอุตสาหกรรม

ภารกิจในด้านนี้ รัฐบาลควรมีหน้าที่ในการกำกับดูแลและมอบหมายภารกิจต่างๆ เช่น การจดทะเบียนเครื่องจักร การจดทะเบียนโรงงาน และการตรวจสอบมาตรฐานการผลิต เป็นต้น ให้แก่อปท. ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบ

(13) การคมนาคม การขนส่งและการสื่อสาร

ในเรื่องการคมนาคมและการขนส่ง รัฐบาลมีหน้าที่ก่อสร้างทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และการก่อสร้างทางสะพานที่ผ่านเขตพื้นที่ในหลายจังหวัด รวมทั้งการขุดและรักษาร่องน้ำชายฝั่งและระหว่างประเทศ และการสร้างท่าเทียบเรือชายฝั่ง การจัดบริการขนส่งทางน้ำระหว่างประเทศและการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี การควบคุมการขนส่งทางอากาศและการจราจรทางอากาศ การจัดบริการขนส่งทางอากาศ ในด้านการสื่อสาร รัฐบาลต้องจัดระบบการสื่อสาร (การไปรษณีย์ การโทรคมนาคม) ให้แก่ประชาชน รวมถึงการบริการความถี่ด้านวิทยุ การตรวจสอบและเข้าฟังวิทยุ การให้ใบอนุญาตโทรคมนาคม การสื่อสารด้านดาวเทียมภายในประเทศ ฯลฯ

(14) การวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

รัฐบาลควรมีหน้าที่ในการพัฒนาและเพิ่มสมรรถภาพด้านวิทยาศาสตร์  
การสำรวจทรัพยากรธรรมชาติด้วยดาวเทียม การคุ้มครองความหลากหลายทาง  
ชีวภาพ และการจัดให้ข้อมูลข่าวสารทางด้านวิชาการ

**11. การจำแนกกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

การจำแนกกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยตามที่ได้นำเสนอมาข้างต้นนั้น ได้มีการแบ่งกิจกรรมต่างๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดทำออกเป็นสองระดับได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนซึ่งก็คือองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ซึ่งได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สำหรับการแบ่งกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศนั้น มีการแบ่งที่แตกต่างกันออกไป แต่โดยรวมแล้วจะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศมาเลเซีย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมืองกัวลาลัมเปอร์ ได้แบ่งภารกิจออกเป็น 11 สาขา กล่าวคือ การรักษาความสะอาด การสาธารณสุข ด้านความสวยงามของตัวเมืองและที่จอดรถ การบำรุงรักษาถนนและการขนส่งมวลชนรวมทั้งการจราจร การระบายน้ำและแม่น้ำ การวางแผนและพัฒนาตัวเมือง การสร้างและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การจัดการและควบคุมหาบเร่แผงลอย การทะเบียน การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ(เช่น สนามกีฬา ส้วมสาธารณะ ตลาด ห้องสมุด สวนสาธารณะ เป็นต้น) และการจัดการแข่งขันกีฬาและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมท้องถิ่น สำหรับประเทศนิวซีแลนด์นั้น การจัดแบ่งภารกิจของเมือง เช่น อำเภอทะเลสาบควีนส์ทาวน์ (Queenstown Lakes District) ได้แบ่งกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบไว้ถึง 31 ด้าน<sup>5</sup> แต่ภารกิจหลักสามารถแบ่งออกได้เป็น 7 ประเภท กล่าวคือ การบริการสาธารณะและการท่องเที่ยว Property Services การจัดการด้านชุมชน การบริหารทรัพยากรและการออกกฎระเบียบต่างๆ ถนน การสาธารณสุขโปค และ Internal Service

ในหัวข้อนี้จะจำแนกกิจกรรมต่างๆ ของไทยออกเป็นประเภทต่างๆ และพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเหมาะสมที่จะทำกิจกรรมประเภทใด ซึ่งคณะผู้วิจัยได้อาศัยหลักสี่ข้อมาประกอบการพิจารณา กล่าวคือ (1) หลักความสามารถของการให้บริการโดยเน้นที่ตัวสินค้าหรือ

<sup>5</sup> รายละเอียดโปรดดู Long Term Financial Strategy, Queenstown lake District Council, June 1998

บริการนั้นๆ (Optimal Service or Capacity) (2) หลักอาณาเขตของผลประโยชน์ (Benefit Overlap and Congested Goods) (3) หลักการประหยัดต่อขนาดการผลิต (Economies of Scale) (4) หลักความใกล้ชิดโดยสามารถตรวจสอบผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ได้ (Closeness and Accountability)

เมื่อทราบถึงหลักเกณฑ์ในการจำแนกกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จะขอกล่าวถึงกิจกรรมต่าง ๆ เป็นรายกิจกรรมที่ได้มีการจำแนกไว้ตามระบบที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดควรที่จะมีหน้าที่รับผิดชอบในกิจกรรมใด<sup>6</sup> โดยพิจารณาจากหลักทั้งสี่ประกอบกัน

### 11.1 การบริการสาธารณะทั่วไป

ภารกิจเกี่ยวกับการบริการสาธารณะทั่วไปโดยส่วนใหญ่นั้นควรเป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจ โดยภารกิจเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นการมอบหมายจากรัฐบาลให้อปท.เป็นผู้รับผิดชอบในภารกิจดังกล่าว ทั้งนี้อปท.ควรที่จะรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริการทั่วไปในเรื่องของการวางผังเมือง การควบคุมอาคาร การก่อสร้าง เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงหลักความสามารถในการให้บริการและหลักอาณาเขตผลประโยชน์ เนื่องจากเป็นการให้บริการในเขตพื้นที่ของตนเอง อีกทั้งกิจกรรมต่างๆดังกล่าวข้างต้นยังเข้าข่ายหลักการประหยัดจากขนาดการผลิตเพราะถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเป็นผู้รับผิดชอบอาจจะมีความรู้ เทคนิค และวิธีการที่ค่อนข้างซับซ้อน ถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเป็นผู้รับผิดชอบแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเหล่านั้นจำเป็นต้องมีวิศวกรและสถาปนิกประจำในเขตพื้นที่นั้น ซึ่งคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า การมอบหมายกิจกรรมด้านการวาง

---

<sup>6</sup> ในร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้สรุปรายละเอียดการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การแบ่งกิจกรรมออกเป็นหมวดหมู่นั้น แตกต่างจากงานวิจัยฉบับนี้ นอกจากนี้ยังมีความแตกต่างกันค่อนข้างมากในประเภทของกลุ่มงานว่ากลุ่มงานใดเป็นหน้าที่ที่ต้องทำกับกลุ่มงานใดเป็นงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกทำได้โดยอิสระ เช่น งานวิจัยมีความเห็นว่า การจัดให้มีและควบคุมตลาด เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกทำได้โดยอิสระ ในขณะที่ร่างแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้เป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำ เป็นต้น

ผังเมืองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเป็นผู้รับผิดชอบอาจจะไม่ก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดการผลิต ประกอบกับคณะผู้วิจัยได้คำนึงถึงเรื่องการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากถ้ามอบภารกิจด้านการผังเมืองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเป็นผู้รับผิดชอบ การบังคับใช้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องจะกระทำได้อย่างยากเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตามคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ภารกิจด้านการผังเมืองนี้ อบจ.<sup>7</sup> อาจจะมอบหมายให้ เทศบาลหรืออบต. เป็นผู้กระทำให้แทนได้หากเทศบาลหรืออบต.สามารถทำได้ แต่ควรกำหนดให้ความรับผิดชอบการดำเนินการกิจควรอยู่ที่ อบจ.

นอกจากนี้ จากการสำรวจการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับถ่ายโอนภารกิจของกระทรวงมหาดไทย กรณีศึกษาจังหวัดนนทบุรี โดยสถาบันดำรงราชานุภาพ (2543) ได้ค้นพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 78) ยังไม่มีความพร้อมในเรื่องการวางผังเมือง เนื่องจากขาดบุคลากร ขาดอุปกรณ์ เครื่องมือ และเทคโนโลยี ขาดความรู้เกี่ยวกับการวางผังเมือง รวมทั้งยังมีปัจจัยทางด้านการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอีกด้วย เนื่องจากท้องถิ่นไม่กล้าตัดสินใจกำหนดพื้นที่ด้วยเกรงว่าจะส่งผลกระทบต่อฐานคะแนน

แต่อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจดังกล่าวข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญกับการวางผังเมืองค่อนข้างสูง และมีความเห็นว่าควรเร่งให้มีการวางผังเมืองอย่างเร่งด่วน เนื่องจากการพัฒนาได้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงควรใช้การผังเมืองเป็นตัวกำหนดทิศทางการเจริญเติบโตของท้องถิ่นโดยให้ผังเมืองเป็นตัวนำชุมชน ไม่ใช่ให้ชุมชนนำผังเมือง

ส่วนเรื่องงานทะเบียนราษฎรนั้น คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของเทศบาลหรืออบต. โดยรัฐบาลเป็นผู้มอบหมาย และอบต. ควรต้องทำเนื่องจากเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง และจะได้ทราบถึงรายละเอียดว่ามีผู้ใดอยู่ภายใต้การปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใด

ได้มีการอ้างถึง กรณีการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำภารกิจนี้ อาจก่อให้เกิดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ถ้าคนต่างด้าวมาจดทะเบียนเป็นคนไทยเป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในระดับประเทศ อีกทั้งทางกระทรวงมหาดไทย กำลังจัดทำระบบข้อมูลข่าวสารอยู่ด้วยเหตุผลนี้ พบข้อเท็จจริงในปัจจุบันว่า มีกรุงเทพมหานคร และเทศบาลหลายแห่งได้ดำเนินการ

---

<sup>7</sup> คณะผู้วิจัยขอตั้งสมมติฐานว่าการบริหารงานของเอกชนมีความคล่องตัวกว่าของรัฐบาล แต่ไม่จำเป็นเสมอไป

ทะเบียนราษฎร์เป็นเวลานานแล้ว และการที่ให้อำเภอเป็นผู้ทำหน้าที่จดทะเบียนราษฎร์ ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะไม่มีการแอบจดทะเบียนของต่างด้าวแต่อย่างใด ทั้งสามารถพิจารณาการดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร ซึ่งทำหน้าที่ทุกอย่างแทนรัฐบาล เห็นว่าสามารถทำได้ ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ น่าจะมีศักยภาพได้ ถ้ามีการส่งเสริม

กิจกรรมที่สำคัญอันหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะทั่วไปที่คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการรักษากรมสิทธิและสถาบันที่มีหน้าที่รับผิดชอบในกิจกรรมดังกล่าวต้องได้รับความเชื่อถือจากประชาชนค่อนข้างสูง กิจกรรมนั้นก็คือ การทะเบียนที่ดิน ซึ่งกิจกรรมนี้อาจจะแบ่งความรับผิดชอบออกได้เป็นสองระดับ กล่าวคือ ในระดับบนนั้นจะเกี่ยวข้องกับเรื่องการออกโฉนดที่ดิน<sup>8</sup> การออกโฉนดที่ดินนั้น ควรให้รัฐบาลกลางเป็นผู้กระทำ เนื่องจากต้องการสถาบันที่มีความน่าเชื่อถือค่อนข้างสูง อีกทั้งยังต้องการความยั่งยืนของกรรมสิทธิ ซึ่งในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนั้น การรับรองกรรมสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิ่งสำคัญมากสำหรับการพัฒนาประเทศ (Jones, 1998) ดังนั้นการรับรองสิทธิจึงควรจะอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล

ส่วนภารกิจระดับล่าง เช่น การทำนิติกรรมที่เกี่ยวกับการโอน การซื้อขายกรรมสิทธิ และการเก็บรักษาสิทธิเกี่ยวกับเอกสารสิทธิ หรือการใช้อำนาจรัฐ ควรให้อบจ.เป็นผู้รับผิดชอบ เนื่องจากกิจกรรมต่างๆ ดังกล่าวยังคงต้องอาศัยความน่าเชื่อถือ สำหรับการเก็บรักษาสิทธิเกี่ยวกับเอกสารสิทธินั้นควรจะมีการประสานงานกันระหว่างอบจ.กับเทศบาลและอบต. อย่างใกล้ชิดเพราะในปัจจุบันเทศบาลหรือ อบต.มีหน้าที่ในการเก็บภาษีบำรุงท้องที่ คณะผู้วิจัยเห็นความเหมาะสมกิจกรรมที่เกี่ยวกับการทำนิติกรรมให้แก่ อบจ. เพื่อให้อบจ. ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลทั่วทั้งจังหวัดได้ครบถ้วน จะได้ใช้ในการวิเคราะห์และสอบถามข้อมูลกับอบต.และเทศบาลได้อย่างสมบูรณ์

## 11.2 การรักษาความสงบภายในประเทศ

การป้องกันและควบคุมอาชญากรรมนั้นควรเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับชั้นและควรจะต้องทำ หากแต่เพียงว่าควรจะมีการแบ่งระดับออกเป็น การป้องกันและควบคุมอาชญากรรมระดับเทศบาลหรืออบต. (Local Police) และ

---

<sup>8</sup> ในปัจจุบันการออกโฉนดกระทำโดยกรมที่ดิน

การป้องกันและควบคุมอาชญากรรมระดับจังหวัด (State Police) ซึ่งหลักเกณฑ์ในการแบ่งภารกิจว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดควรมีหน้าที่รับผิดชอบนั้นอาจจะพิจารณาได้จากหลักความสามารถในการให้บริการ เนื่องจากเมื่อมีอาชญากรรมเกิดขึ้นในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง ถ้าท้องที่นั้นมีความสามารถที่จะแก้ปัญหาได้ด้วยตนเองก็ไม่ต้องขอกำลังเสริม แต่ถ้าท้องที่ที่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้อาจจะมีการขอกำลังเสริมตามลำดับชั้น ซึ่งเข้าข่ายหลักอาณาเขตผลประโยชน์ นอกจากนี้การร่วมมือกันปราบอาชญากรรมก็อาจจะทำให้เกิดการประหยัดต่อขนาดการผลิต อีกทั้งยังสามารถตรวจสอบความรับผิดชอบได้อีกด้วย

สำหรับการรักษาความปลอดภัยและสาธารณภัย อบจ. ควรมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องอัคคีภัย อุทกภัย และวาทภัย ทั้งนี้โดยพิจารณาจากหลักความสามารถในการให้บริการ หลักอาณาเขตผลประโยชน์ และหลักการประหยัดต่อขนาดการผลิต เนื่องจากภัยทั้งสามนั้นเมื่อเกิดขึ้นแล้วอาจจะกระจายเป็นวงกว้างครอบคลุมหลายพื้นที่ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ควรจะต้องพิจารณาด้วยว่าท้องที่นั้นๆ มีลักษณะเป็นเขตตัวเมืองหรือไม่ ถ้าท้องที่ดังกล่าวอยู่ในเขตตัวเมืองไม่ว่าจะเป็นเทศบาลหรืออบต. โดยเฉพาะในเรื่องอัคคีภัย ก็ควรมีหน้าที่รับผิดชอบด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม การที่มอบภารกิจเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยและสาธารณภัยให้กับ อบจ.เป็นผู้รับผิดชอบนั้น ไม่ได้หมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างไม่สามารถทำกิจกรรมดังกล่าวได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างใดที่ทำภารกิจดังกล่าวอยู่แล้วก็สามารถกระทำต่อไปได้ เพียงแต่คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าถ้ามอบหมายให้ อบจ.เป็นผู้จัดทำจะก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดการผลิตมากขึ้น โดย อบจ.อาจจะมีการให้เช่าในรูปเครื่องมือและอุปกรณ์ซึ่งอาจจะให้มีการนำเครื่องมือและอุปกรณ์ดังกล่าวมารวมไว้ที่ศูนย์กลางของท้องที่ที่สามารถนำไปใช้ได้อย่างรวดเร็วและทันการณ์ เนื่องจากเครื่องมือที่ใช้ในการรักษาความปลอดภัยและสาธารณภัยอันเกิดจากลม ไฟไหม้ และน้ำท่วมนั้นมีราคาค่อนข้างสูง ยกตัวอย่างเช่น การมีสถานีดับเพลิงพร้อมรถดับเพลิงและอุปกรณ์ดับเพลิงในทุกท้องที่อาจจะไม่ก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดการผลิต

สำหรับเรื่องการจราจรนั้น คณะผู้วิจัยเห็นควรให้เทศบาลหรืออบต.เป็นผู้รับผิดชอบเพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับชีวิตประจำวัน มีขอบข่ายผลประโยชน์จำกัดพื้นที่ แต่ถ้าพื้นที่ใดมีจราจรหนาแน่นมาก เช่น กรุงเทพฯ จำเป็นที่จะต้องประสานงานระหว่าง อบต. อย่างใกล้ชิด เพราะจราจรติดในพื้นที่ยี่หนึ่งๆ อาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่ใกล้เคียงได้เช่นกัน ส่วนการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับควรมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกัน

### 11.3 การเศรษฐกิจ

การเกษตรที่เกี่ยวข้องและควรอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นสามารถแยกออกเป็นกิจกรรมย่อยต่างๆ ได้ดังนี้

#### 11.3.1 การพาณิชย์

สำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์นั้นสามารถจำแนกออกได้เป็น กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแล และกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบในรูปแบบของการดำเนินงาน สำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกำกับดูแลนั้น อบจ.ควรมีหน้าที่ส่งเสริมธุรกิจภายในประเทศ การควบคุมราคาสินค้า การกำหนดมาตรฐานและการตรวจสอบเครื่องชั่ง ตวง วัด และการกำกับกิจกรรมน้ำมันเชื้อเพลิง ทั้งนี้เนื่องจากกิจกรรมต่างๆ ที่กล่าวมานี้ เป็นการกำกับดูแลในภาพรวมและสอดคล้องกับมาตรฐานที่รัฐบาลกำหนดและเข้าหลักความสามารถในการให้บริการ หลักอาณาเขตผลประโยชน์ หลักการประหยัดต่อขนาดการผลิต อีกทั้งยังสามารถตรวจสอบการทำงานของอบจ.ในเรื่องดังกล่าวได้ แต่ทั้งนี้ อบจ.อาจจะมอบหมายหรือว่าจ้างให้เทศบาลหรืออบต.ที่มีความพร้อมเป็นผู้จัดทำกิจกรรมต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแทนโดยผู้รับผิดชอบยังคงเป็นอบจ. อย่างไรก็ตามก็ดี กิจกรรมต่างๆ ที่ได้กล่าวมานั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกที่จะทำหรือไม่ทำก็ได้ แล้วแต่ความพร้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

ข้อสังเกตหนึ่งที่คณะผู้วิจัยขอตั้งไว้เกี่ยวกับการกำกับกิจกรรมน้ำมันเชื้อเพลิง คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะมีการตรวจสอบว่ามีงานภารกิจในด้านนี้หรือไม่และในระดับใด ยกตัวอย่างเช่น ต้องมีการตรวจสอบเทียบวัด (Calibration) หรือไม่ หรือว่าเป็นเพียงแค่การตรวจสอบถึงน้ำมันธรรมดา (Routine Check) ถ้าเป็นงานที่ต้องอาศัยเทคนิคที่ค่อนข้างซับซ้อนก็ควรจะต้องเป็นหน้าที่ของรัฐบาล แต่ถ้าเป็นเพียงการตรวจเช็คธรรมดา ก็อาจจะมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของอบจ.ได้

สำหรับกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีหน้าที่รับผิดชอบในรูปแบบของการดำเนินงานนั้นก็คือ การจัดให้มีตลาด การจัดให้มีโรงรับจำนำ การจัดให้มีตลาดและ

การจัดให้มีโรงรับจำนำนั้นขึ้นอยู่กับความพร้อม จำนวนที่ดินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีไว้ในครอบครอง และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่จะให้มีขึ้นซึ่งกิจกรรมดังกล่าว กิจกรรมเหล่านี้คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า เทศบาลหรืออบต.สามารถที่จะกระทำได้โดยอาจจะทำในรูปแบบวิเทศสหการ เนื่องจากภารกิจทั้งสองนั้นเป็นสินค้าและบริการที่สามารถเป็นแหล่งรายได้ทางหนึ่งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนอีกสองกิจกรรมที่เหลือซึ่งก็คือ การจดทะเบียนบริษัท และการจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญานั้น ควรให้อบจ.เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยได้รับมอบหมายจากรัฐบาล เนื่องจากกิจกรรมดังกล่าวเกี่ยวข้องโดยตรงกับการแสดงกรรมสิทธิซึ่งเป็นการใช้อำนาจอรัฐ เป็นสิ่งที่สำคัญซึ่งถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างกระทำแล้วอาจจะไม่ได้รับความน่าเชื่อถือ เช่นเดียวกับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะเลือกทำหรือไม่ทำก็ได้

### 11.3.2 แรงงาน

การจัดให้มีบริการจัดหางานควรเป็นหน้าที่ของเทศบาลหรืออบต. ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีความพร้อมและต้องการทำเพราะเห็นว่ามีสำคัญ เนื่องจากถ้าให้เป็นความรับผิดชอบของอบจ.แล้วอาจจะไม่ก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดการผลิต นอกจากนี้เทศบาลหรืออบต.ยังมีความใกล้ชิดต่อประชาชนมากกว่าทำให้สามารถทราบถึงความสามารถของแรงงานในท้องถิ่นและสามารถให้บริการด้านนี้ได้ภายในเขตพื้นที่ อีกทั้งยังมีรูปแบบการดำเนินการที่ไม่ยุ่งยากและซับซ้อนจนเกินไป แต่อย่างไรก็ตามกิจกรรมด้านการบริการจัดหางานอาจจะมีปัญหาในเรื่องอาณาเขตผลประโยชน์เนื่องจากงานที่มีนั้นอาจจะไม่ได้อยู่ในพื้นที่ ซึ่งปัญหานี้อาจแก้ไขได้โดยให้มีการร่วมมือกันระหว่างเทศบาลหรืออบต.ในการให้บริการจัดหางาน

การจัดให้บริการจัดหางานนี้ คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า การจัดบริการดังกล่าวจะสามารถสร้างรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถ้ามีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเมื่อผู้นั้นได้งานโดยอาจจะเรียกเก็บเป็นค่าบริการแบบคงที่หรือตามสัดส่วนของเงินเดือนแล้วแต่จะมีการกำหนด เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามถ้ามีเอกชนให้บริการด้านนี้อยู่แล้ว เทศบาลหรืออบต.ก็ควรจะมีหน้าที่คอยกำกับดูแลไม่ให้เกิดการคิดค่าธรรมเนียมในอัตราที่สูงกว่าปกติเท่านี้

### 11.3.3 การเหมืองแร่



อบจ.ควรมีหน้าที่ในการให้สัมปทานเหมืองแร่และการกำกับและตรวจสอบการใช้เหมืองแร่หากเหมืองแร่นั้นมีขอบเขตผลประโยชน์เฉพาะในพื้นที่นั้นๆ เนื่องจากเหมืองแร่เป็นทรัพยากรของชาติประกอบกับการตรวจสอบนั้นต้องอาศัยเทคนิคทางธรณีวิทยาที่ค่อนข้างซับซ้อนพอสมควร ดังนั้นควรจะให้หน่วยงานที่มีขนาดใหญ่เป็นผู้กำกับดูแล ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ทั้งสี่ข้อแล้ว อบจ. ควรที่จะกระทำกิจกรรมดังกล่าว โดยรัฐบาลเป็นผู้มอบหมายภารกิจนี้ให้ อบจ.เป็นผู้รับผิดชอบ

#### 11.3.4 การท่องเที่ยว

สำหรับกิจกรรมด้านการท่องเที่ยว นั้น ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณและต้องการที่จะกระทำภารกิจด้านการท่องเที่ยวก็สามารถทำได้ โดยการจัดให้บริการข้อมูลแหล่งท่องเที่ยวควรอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลหรืออบต. เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองมีความสามารถในการให้บริการดังกล่าว อีกทั้งยังมีความใกล้ชิดกับชุมชน ทำให้ทราบถึงวัฒนธรรมพื้นเมืองและสามารถให้ข้อมูลที่สะท้อนถึงวัฒนธรรม ประเพณีของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากหลักอาณาเขตผลประโยชน์แล้ว การให้ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยว นั้นอาจจะครอบคลุมพื้นที่หลายเขต ดังนั้นอาจจะต้องมีการร่วมมือกันระหว่างเทศบาลและอบต. เพื่อก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดการผลิต สำหรับการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวควรเป็นหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันของทุกฝ่าย แต่คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรให้ อบจ. ดูแลในภาพรวม เช่น การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับงานเทศกาลต่างที่จัดขึ้นในจังหวัดนั้นๆ โดยเน้นความเป็นเอกลักษณ์ตัวจังหวัด

#### 11.3.5 เศรษฐกิจระหว่างประเทศ

การเศรษฐกิจระหว่างประเทศในที่นี้ไม่ได้หมายความว่า การกำกับนโยบายเศรษฐกิจเนื่องจากถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในกิจกรรมดังกล่าวจะให้ผลได้ไม่เต็มที่ เนื่องจากผลของตัวทวี (Multiplier Effect) ในทางเศรษฐศาสตร์จากการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นค่อนข้างต่ำ (Oates,1972) ดังนั้นกิจกรรมหลักที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำได้อีกคือ การจัดการให้บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศในด้านต่างๆ

ในปัจจุบัน การรับรู้ข่าวสารมีความสำคัญมาก ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีหน้าที่ติดตามความเคลื่อนไหวของเศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศ ด้วยเทคโนโลยีทางด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในปัจจุบันที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว การให้บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศจะเป็นการเปิดโลกของจังหวัดให้กว้างขึ้น ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นได้รับทราบข่าวสารระหว่างประเทศในด้านต่างๆ และอาจจะนำมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นเอง เนื่องจากกิจกรรมด้านการให้บริการข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศเป็นการปฏิบัติในภาพกว้าง คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรมอบกิจกรรมนี้ให้แก่อบจ.เป็นผู้ดูแล เนื่องจากจะก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดการผลิต โดยเทศบาลและอบต.ที่ต้องการทราบข้อมูลข่าวสารก็สามารถหาได้จาก อบจ. แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น เทศบาลหรืออบต.ที่มีความพร้อมก็สามารถกระทำการกิจนี้ได้เช่นเดียวกัน โดยภารกิจด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศนี้ ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมทางด้านงบประมาณและบุคลากรก็สามารถที่จะทำได้

#### **11.4 การรักษาและป้องกันสิ่งแวดล้อม**

การรักษาและป้องกันสิ่งแวดล้อมนั้นสามารถแบ่งกิจกรรมออกได้เป็น การกำจัดขยะ การจัดการและบำบัดน้ำเสีย การลดมลภาวะเป็นพิษและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และการรักษาระบบนิเวศวิทยาและภูมิทัศน์ เมื่อพิจารณาจากกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้แล้ว คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรเป็นหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับและควรจะต้องกระทำ ยากที่จะหลีกเลี่ยง เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นโดยตรง แต่ควรจะมีการแบ่งระดับความยากง่ายของโครงการในเชิงเทคนิคและขอบเขตของผลประโยชน์ที่ท้องถิ่นจะได้รับ เป็นกรณีไป ยกตัวอย่างในเรื่องของการกำจัดขยะ ถ้าเป็นการกำจัดขยะแบบชุดหลุมแล้วฝังกลบก็อาจจะมอบหมายให้อบต. เป็นผู้รับผิดชอบ แต่ถ้าเป็นการกำจัดขยะแบบใช้เตาเผา ลักษณะของงานเป็นโครงการขนาดใหญ่ มีความยุ่งยากและซับซ้อน ประกอบกับต้องอาศัยเงินลงทุนค่อนข้างสูง ดังนั้น การกำจัดขยะด้วยวิธีนี้ควรจะเป็นหน้าที่ของอบจ. หรืออาจจะให้มีการร่วมมือกันระหว่างอบจ. กับเทศบาลหรืออบต. โดยอบจ. เป็นผู้หาสถานที่ในการรวบรวมขยะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างจัดเก็บและขนส่งขยะของท้องถิ่นขึ้นบริการจากอบจ. ซึ่งอาจจะมีการคิดค่าบริการเป็นรายคันรถ (สถาบันดำรงราชานุภาพ, หน้า 23) โดยการมอบหมายภารกิจด้านการกำจัดขยะสอดคล้องกับหลักความสามารถในการให้บริการ หลักอาณาเขตผลประโยชน์ หลักการประหยัดต่อขนาดการผลิต และสามารถตรวจสอบผลงานได้

เนื่องจากภารกิจในหมวดนี้ส่วนใหญ่เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนและเงินงบประมาณค่อนข้างสูง เช่น การก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย การรักษาระบบนิเวศวิทยาและภูมิทัศน์ เป็นต้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะเป็นเพียงผู้จัดให้มีขึ้นซึ่งบริการต่างๆ ดังกล่าว แต่ให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินงาน ซึ่งจากการประเมินความพร้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับการถ่ายโอนภารกิจของกระทรวงมหาดไทย กรณีศึกษาจังหวัดนนทบุรี โดยสถาบันดำรงราชานุภาพ (2543) นั้น พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ (น้อยกว่าร้อยละ 50) ไม่มีความพร้อมในการรับถ่ายโอนภารกิจในกลุ่มนี้แม้ว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นโดยตรง ดังนั้นถ้าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เป็นผู้จัดให้มีขึ้นซึ่งกิจกรรมต่างๆ ดังกล่าวแต่ให้เอกชนเป็นผู้บริหารก็จะเป็นทางเลือกหนึ่งที่สามารถจะกระทำได้

#### 11.5 การเคหะและชุมชน

กิจกรรมที่อยู่ในกลุ่มของการเคหะและชุมชนได้แก่ การพัฒนาชุมชน การจัดหาที่อยู่อาศัย การจัดหาไฟฟ้า เมื่อพิจารณาจากกิจกรรมในกลุ่มนี้แล้ว การพัฒนาชุมชนควรเป็นหน้าที่รับผิดชอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับชั้น แต่ภารกิจด้านการจัดหาที่อยู่อาศัย การจัดหาที่อยู่อาศัยและไฟฟ้า นั้น เป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่ ใช้เงินลงทุนสูง ถ้าอบจ.หรือเทศบาลมีความพร้อมก็อาจจะทำได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขว่ามีความยุ่งยากระดับใด แต่อย่างไรก็ตามคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า กิจกรรมทั้งสอง อบจ. เทศบาลหรืออบต. อาจเป็นผู้จัดหาบริการดังกล่าวแต่ไม่จำเป็นต้องบริหารงานเองอาจให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินงานแทน โดยอบจ. เทศบาลหรืออบต. เป็นผู้ควบคุมมาตรฐานและราคาของบริการทั้งสองให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม แต่ถ้าไม่มีเอกชนรายใดสนใจที่จะทำ อบจ. เทศบาลหรืออบต. ควรจัดทำในรูปวิเทศสหการ หรือในรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อให้มีการบริหารงานที่คล่องตัวเนื่องจากการบริหารงานกระทำโดยมืออาชีพ ทั้งนี้แม้ว่าการดำเนินงานในรูปรัฐวิสาหกิจและวิเทศสหการนั้น รัฐบาล (กรณีรัฐวิสาหกิจ) หรือ เทศบาล (กรณีวิเทศสหการ) จะเป็นผู้ถือหุ้นเกินครึ่งหนึ่งและเป็นผู้ควบคุมนโยบายก็ตาม สำหรับกิจกรรมด้านการเคหะและชุมชนนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้ เมื่อได้รับมอบอำนาจแล้วมีสิทธิที่จะเลือกที่จะกระทำภารกิจนี้หรือไม่ทำก็ได้ แล้วแต่ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

## 11.6 การสาธารณสุข

การจัดให้บริการสาธารณสุขและการรักษาพยาบาลควรจะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ และควรที่จะต้องทำเนื่องจากเกี่ยวข้องกับประชาชนส่วนการที่จะแบ่งว่าการจัดให้บริการสาธารณสุขและการรักษาพยาบาลระดับใดควรจะเป็นความรับผิดชอบของอบจ. เทศบาล หรืออบต. ในแบบที่คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรจะเป็นนั้น อาจจะพิจารณาได้จากลักษณะของอาการเจ็บป่วย ถ้าเป็นการรักษาอาการเจ็บป่วยทั่วไปซึ่งท้องถิ่นควรจะได้รับการดูแล เทศบาลหรืออบต. ก็ควรจะมีหน้าที่รับผิดชอบเนื่องจากมีความสามารถในการให้บริการได้ และก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาดการผลิต แต่ถ้าเป็นการรักษาการเจ็บป่วยเฉพาะทาง เช่น โรคหัวใจ อาการทางจิต ซึ่งต้องอาศัยความชำนาญพิเศษ ดังนั้นจึงควรเป็นหน้าที่ของอบจ. ที่จะจัดให้มีโรงพยาบาลประจำจังหวัดหรืออาจจะให้อบจ. ในเขตพื้นที่ใกล้เคียงมีการประสานงานกันโดยอาจจะมีโรงพยาบาลเฉพาะทางที่เป็นศูนย์กลางตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่เดินทางไปมาได้สะดวก การที่จะให้เทศบาลหรืออบต. รับภาระหน้าที่ดังกล่าวจะไม่ก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดการผลิตอย่างไรก็ดี เนื่องจากรัฐบาลไทยได้ริเริ่มโครงการประกันสุขภาพโดยรัฐบาลจะต้องเป็นผู้จัดสรรงบประมาณในด้านนี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับโดยคิดเป็นเงินอุดหนุนเฉลี่ยรายบุคคล ดังนั้นจึงเป็นไปได้ว่า ถ้าประชาชนมีการเจ็บไข้ แล้วไปรับการรักษาที่สถานพยาบาลระดับตำบล สถานพยาบาลนั้นอาจจะไม่ได้รักษาผู้ป่วยอย่างเต็มที่ แต่กลับส่งผู้ป่วยดังกล่าวไปยังโรงพยาบาลในระดับที่สูงกว่า เช่นอำเภอ จังหวัด เมื่อเป็นดังนี้ โรงพยาบาลระดับจังหวัดจะเต็มไปด้วยผู้ป่วยที่มาจากทุกพื้นที่ในจังหวัดนั้นๆ ซึ่งทำให้โรงพยาบาลระดับจังหวัดไม่สามารถรองรับผู้ป่วยเหล่านั้นได้ ดังนั้นคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรจะมีการร่วมมือกันระหว่างสถานพยาบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ โดยให้อบจ. เป็นผู้ดูแลหลัก ทั้งนี้การถ่ายโอนภารกิจด้านโรงพยาบาลนั้นยังอยู่ในขั้นการพิจารณาของรัฐบาลว่าจะกระจายอำนาจหรือไม่

สำหรับภารกิจด้านการจัดให้มีผลิตภัณฑ์ทางเวชกรรม เครื่องมือและอุปกรณ์การแพทย์ และผลิตภัณฑ์ทางเภสัชกรรมนั้น ควรคำนึงถึงความสำคัญของเครื่องมือและอุปกรณ์เป็นหลัก ถ้าเป็นอุปกรณ์ที่มีราคาแพง ใช้สำหรับโรคเฉพาะทาง อบจ. อาจจะเป็นผู้จัดหา เนื่องจากเทศบาลหรืออบต. อาจจะไม่มั่งบประมาณเพียงพอ แต่ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมก็สามารถที่จะจัดหาเครื่องมือที่มีราคาแพงเหล่านั้นได้ แต่คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า เทศบาลหรืออบต. ควรเป็นผู้จัดหาอุปกรณ์และเครื่องมือสำหรับรักษาโรคทั่วไปน่าจะเหมาะสมกับความต้องการของพื้นที่ตนเองมากกว่า

นอกจากนี้ อบจ.ควรดูแลภารกิจอื่นๆ ในภาพรวม เช่น การตรวจสอบมาตรฐาน การสาธารณสุขที่เกี่ยวกับการบริโภค การจัดให้มีการบริการในด้านสวัสดิการสาธารณสุข การส่งเสริมการควบคุมและป้องกันโรคนั้น ส่วนการปฏิบัตินั้น ควรเป็นหน้าที่ของเทศบาลหรืออบต. เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า แต่ทั้งนี้แล้วแต่ความพร้อมของหน่วยงาน

กิจกรรมอีกกิจกรรมหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการควบคุมและป้องกันโรคได้แก่ การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์และการควบคุมการฆ่าสัตว์ โดยกิจกรรมนี้เมื่อพิจารณาอย่างรอบคอบแล้ว คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ถ้าเป็นไปได้ควรให้เป็นหน้าที่ของเอกชน แต่ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการทำก็สามารถทำได้ เนื่องจากสามารถหาทำไรจากกิจการดังกล่าว โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างโดยอาจจะเป็นเทศบาลหรืออบต.มีหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลให้เนื้อสัตว์ปลอดจากเชื้อโรค แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าไม่มีเอกชนรายใดที่ต้องการทำการจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์และการควบคุมการฆ่าสัตว์นั้นก็ควรจะเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง และควรจะเป็นการร่วมมือกันระหว่างเทศบาลหรืออบต.โดยจัดตั้งให้มีโรงฆ่าสัตว์ส่วนกลาง ซึ่งอาจจะมีมากกว่าหนึ่งแห่งก็ได้แล้วแต่ขนาดของพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาดการผลิต

#### **11.7 การวัฒนธรรม ศาสนา และนันทนาการ**

กิจกรรมส่วนใหญ่ในหมวดการวัฒนธรรม ศาสนา และนันทนาการนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกที่จะทำหรือไม่ทำก็ได้แล้วแต่ความพร้อมทั้งทางด้านบุคลากรและงบประมาณ ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกที่จะกระทำการกิจในหมวดดังกล่าว คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า เทศบาลหรืออบต. ควรมีหน้าที่รับผิดชอบในการบูรณะและพัฒนาวัด การดูแลรักษาและปรับปรุงการจัดประโชชน์ศาสนสมบัติ งานอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและโบราณสถาน ระดับท้องถิ่น การจัดให้มีห้องสมุดท้องถิ่น การจัดให้มีกิจกรรมด้านศาสนา วัฒนธรรม ดนตรี นาฏศิลป์ ศิลปะพื้นบ้าน และศิลปะร่วมสมัย ทั้งนี้โดยอิงจากความสามารถในการให้บริการ และหลักความใกล้ชิด แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากหลักอาณาเขตผลประโยชน์แล้ว กิจกรรมต่างๆดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ข้ามพื้นที่ ดังนั้น ถ้ามีการร่วมมือกันระหว่างเทศบาลหรืออบต. หรือแม้กระทั่งการร่วมมือกันหลายๆ อบต. ในระดับจังหวัดเพื่อพัฒนากิจกรรมต่างๆดังกล่าว ก็อาจจะก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดการผลิตได้

สำหรับการจัดให้มีพิพิธภัณฑ์ การจัดให้มีสวนสัตว์ คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรให้อยู่ในความรับผิดชอบของอบจ. เนื่องจากการมีพิพิธภัณฑ์หรือสวนสัตว์หลายแห่งอาจจะไม่ก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดการผลิต นอกจากนี้ การจะจัดให้มีซึ่งกิจกรรมดังกล่าวข้างต้นหรือไม่ขึ้นอยู่กับความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่นั้นๆ ซึ่งไม่จำเป็นที่จะต้องมีพิพิธภัณฑ์ หรือสวนสัตว์กันทุกอบจ. โดยอาจจะให้หลายอบจ. ร่วมกันจัดทำภารกิจดังกล่าว

ส่วนการจัดให้มีสวนสาธารณะ และการสร้างสนามกีฬาขึ้น ขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าเป็นสวนสาธารณะและสนามกีฬาขนาดเล็กก็อาจจะให้เทศบาลหรืออบต. ที่มีความพร้อมเป็นผู้รับผิดชอบ แต่ถ้าเป็นสวนสาธารณะหรือสนามกีฬาขนาดใหญ่มีคนมาใช้ได้กันทั้งจังหวัด อบจ. ก็ควรที่จะมีหน้าที่รับผิดชอบ เพราะถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเป็นผู้รับผิดชอบอาจจะไม่ก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดการผลิต ส่วนการให้บริการทางด้านวิชาการและการเผยแพร่วัฒนธรรมและศาสนาควรรับผิดชอบร่วมกันทุกระดับ

## 11.8 การศึกษา

เทศบาลหรืออบต. ควรทำหน้าที่รับผิดชอบในด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่จะเป็นการรับผิดชอบถึงระดับใดนั้นขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกที่จะกระทำการนี้ได้ เหตุผลการให้บริการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างนี้อาจจะพิจารณาได้จากหลักความสามารถในการให้บริการและหลักความใกล้ชิดเท่านั้น เนื่องจากการผลประโยชน์จากการให้บริการทางการศึกษาจะเกิดในวงกว้าง ไม่ได้ครอบคลุมเฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง เนื่องจากผู้ที่ได้รับการศึกษาอาจมีการย้ายถิ่นฐานและนำความรู้ที่ได้รับนั้นไปประกอบอาชีพที่ก่อให้เกิดประโยชน์นอกพื้นที่ ดังนั้น อาจจะเป็นไปได้ที่อาจจะมีความร่วมมือกันระหว่างเทศบาลหรืออบต. ในการจัดให้มีการศึกษาเพื่อก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาดการให้บริการ แต่ถ้าเทศบาลหรืออบต. ไม่มีความพร้อม ภารกิจดังกล่าวก็ควรให้อบจ. เป็นผู้รับผิดชอบไปพลางก่อน

สำหรับการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้น ควรจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของอบจ. เนื่องจาก กิจกรรมดังกล่าว เมื่อทำโดยอบจ. อาจจะก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาดการผลิต เนื่องจากจำนวนนักเรียนที่เรียนต่อในระดับอุดมศึกษาในแต่ละจังหวัดมีจำนวนไม่มากนัก อีกทั้งการให้บริการดังกล่าวยังต้องอาศัยความรู้เฉพาะทางระดับสูง ส่วนการจัดการให้บริการข้อมูลข่าว

สารทางการศึกษา การวางแผนการศึกษา และการจัดให้บริการเสริมทางการศึกษาควรเป็นหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ประเภทที่อยู่ในจังหวัดร่วมกัน

### 11.9 การสวัสดิการสังคมและส่งเสริมคุณภาพชีวิต

กิจกรรมด้านการป้องกันด้านสังคมนี้หมายความว่า การแนะแนวอาชีพ การพัฒนาฝีมือแรงงาน และการพัฒนากลุ่มเป้าหมายพิเศษ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกที่จะกระทำกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้ได้โดยพิจารณาจากความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ แต่เมื่อพิจารณาจากหลักความสามารถในการให้บริการประกอบกับหลักความใกล้ชิดแล้ว คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า เทศบาลหรืออบต. มีศักยภาพที่สามารถทำได้ เนื่องจากทราบว่าบุคคลในพื้นที่ควรจะประกอบอาชีพใดจึงจะเหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น โดยอาจจะให้อบจ.เป็นผู้ดูแลด้านนโยบายและกำหนดทิศทางการแนะแนวอาชีพ การพัฒนาฝีมือแรงงาน รวมทั้งการพัฒนากลุ่มเป้าหมายพิเศษ เพื่อให้อยู่ในกรอบของจังหวัด แต่ทั้งนี้ควรจะต้องพิจารณาถึงหลักอาณาเขตผลประโยชน์ด้วย เพราะกิจกรรมดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลประโยชน์กับท้องถิ่นอื่นถ้ามีการโยกย้ายถิ่นฐาน

### 11.10 การเกษตร

กิจกรรมด้านการเกษตรเป็นกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกที่จะกระทำได้โดยพิจารณาจากความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ในความเห็นของคณะผู้วิจัยแล้ว เทศบาลหรืออบต.ควรมีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและกำจัดศัตรูพืช การส่งเสริมการเกษตร การให้บริการข้อมูลข่าวสารทางวิชาการด้านการเกษตร การจัดให้มีบุคลากรไปให้ความรู้แก่เกษตรกร และการจัดสรรน้ำและการบำรุงรักษาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร สำหรับกิจกรรมสุดท้ายนั้น อาจจะขึ้นอยู่กับขนาดของโครงการ ถ้าเป็นการจัดสรรน้ำขนาดเล็ก เทศบาลหรืออบต.ที่มีความพร้อมก็สามารถที่จะกระทำได้ เนื่องจากเป็นการให้บริการในเขตพื้นที่ซึ่งเข้ากับหลักอาณาเขตผลประโยชน์ อีกทั้งยังก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาดการผลิต โดยถ้าอบจ.เป็นผู้รับผิดชอบแล้วอาจจะมีต้นทุนการผลิตที่สูงกว่า แต่อย่างไรก็ตาม อบจ.สามารถที่จะดำเนินกิจกรรมเหล่านี้ในลักษณะของการส่งเสริมหรือในกรณีที่เทศบาลหรืออบต.ยังไม่มีความพร้อม

กิจกรรมที่คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรจะเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของอบจ. ได้แก่ การจัดรูปที่ดิน การจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร การจัดแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนค่อนข้างสูง การดูแลรักษาและอนุรักษ์สงวนป่าไม้ พันธุ์สัตว์ป่าและพันธุ์พืชป่า และเนื่องจากกิจกรรมเหล่านี้ครอบคลุมพื้นที่ระดับจังหวัด โดยเฉพาะภารกิจด้านการจัดรูปที่ดินและการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรนั้น ควรจะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนเป็นผู้รับผิดชอบ เพราะกิจกรรมดังกล่าวต้องการความเชื่อถือค่อนข้างสูงในอำนาจรัฐ และยังเกี่ยวข้องโดยตรงกับการได้กรรมสิทธิในที่ดินทำกิน ถ้ากิจกรรมดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของอบจ. จะก่อให้เกิดความเชื่อถือจากประชาชนมากกว่าที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเป็นผู้รับผิดชอบ อีกทั้งยังก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดการผลิต

นอกจากนี้ยังมีอีกกิจกรรมหนึ่งที่คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการร่วมกันทำระหว่างอบจ. และหน่วยงานของรัฐบาล กิจกรรมนั้นได้แก่ การจัดทำแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ เพราะถ้าแต่ละอบจ. จัดทำภารกิจดังกล่าวอาจไม่ก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดการผลิต

#### 11.11 การอุตสาหกรรม

อบจ. ควรมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการจดทะเบียนเครื่องจักร การจดทะเบียนโรงงาน การตรวจสอบมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และการให้บริการข้อมูลทางด้านวิชาการด้านอุตสาหกรรม ทั้งนี้โดยพิจารณาจากหลักความสามารถในการให้บริการ และอาณาเขตผลประโยชน์นั้นครอบคลุมทั้งจังหวัด ถ้าให้เทศบาลหรืออบต. เป็นผู้รับผิดชอบในกิจกรรมดังกล่าวอาจจะไม่ก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาดการผลิต อีกทั้งในบางพื้นที่นั้น อุตสาหกรรมมีขนาดพื้นที่ที่ใหญ่กว่าอบต. ยกตัวอย่างเช่น ตำบลมาบตาพุด เป็นต้น ดังนั้นจึงไม่เหมาะสมที่จะมอบภารกิจดังกล่าวให้เทศบาลหรือ อบต. เป็นผู้รับผิดชอบ แต่ อบจ. อาจแบ่งอำนาจให้เทศบาลหรืออบต. ช่วยปฏิบัติงานบางอย่างแทนหากเห็นสมควร อย่างไรก็ตาม ถ้าได้รับโอนถ่ายภารกิจด้านการอุตสาหกรรมแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิ์ที่จะกระทำการกิจในด้านการอุตสาหกรรมหรือไม่ก็ได้

#### 11.12 การคมนาคมและการสื่อสาร

การออกไปอนุญาตขับขี และการจดทะเบียนรถยนต์ต่างๆ ควรอยู่ในความรับผิดชอบของอบจ. และให้อบจ. เก็บภาษีล้อเลื่อนไปพร้อมกัน โดยรัฐบาลเป็นผู้มอบหมายให้อบจ. เป็นผู้รับผิดชอบ นอกจากนี้เทศบาลหรืออบต. ควรมีหน้าที่รับผิดชอบในการสร้างบำรุงรักษาทางที่อยู่ในความรับผิดชอบ ส่วนทางที่เชื่อมระหว่างเทศบาลหรืออบต. ซึ่งจะต้องผ่านหลายพื้นที่ก็ควรให้อบจ.



เป็นผู้รับผิดชอบเช่นเดียวกับการอุตสาหกรรม หากเป็นระบบการคมนาคมที่ส่งผลกระทบต่อคนทั้งจังหวัดควรให้อบจ. เป็นผู้รับผิดชอบหลัก โดยอาจมอบหมายอำนาจให้อบจ.ระดับล่างได้ตามสมควร ทั้งนี้การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดจำเป็นอย่างมาก พบว่าภารกิจด้านการคมนาคมและการสื่อสารจะมีมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับความพร้อมและความต้องการของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าต้องการหรือไม่และอย่างไร ไม่ได้เป็นการบังคับว่าเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำ

## 12. กระบวนการกระจายภารกิจภาครัฐ

เป็นที่ยอมรับกันว่า การกระจายอำนาจทางการคลังมีความจำเป็นอย่างมากในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะเมื่อประเทศมีการพัฒนา มีระบบเศรษฐกิจและสังคมที่มีขนาดใหญ่มากขึ้น รัฐบาลกลาง (Central Government) มีหน้าที่ความรับผิดชอบมากขึ้น ซึ่งทำให้การจัดเก็บรายได้และจัดสรรทรัพยากร หรือแม้กระทั่งการกระจายรายได้โดยรัฐบาลกลางรัฐบาลเดียวเริ่มขาดประสิทธิภาพ และอาจไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีอยู่อย่างหลากหลายได้อย่างแท้จริง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทข้างต้น การก่อเกิดของรัฐเริ่มจากการรวมตัวกันของกลุ่มคน เพื่อประโยชน์สุขร่วมกันจากการจัดทำข้อตกลงทางสังคม (Social Contract) ข้อตกลงทางสังคมอาจจะเกิดได้จากทั้งฉันทามติ (Unanimous Agreement) หรือ จากความเห็นส่วนใหญ่ (Majority Agreement) เนื่องจากข้อตกลงทางสังคมที่มาจากฉันทามตินั้น มีต้นทุนการจัดการ (Transaction Costs) สูงมากจนกระทั่งเรียกได้ว่าเป็นไปไม่ได้ที่จะทำให้เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ข้อตกลงทางสังคมที่เกิดขึ้นในระบบประชาธิปไตยจึงปรากฏอยู่ในรูปของระบบความเห็นส่วนใหญ่ (Majority Agreement) โดยผ่านระบบผู้แทนราษฎร

พัฒนาการการปกครองระบอบประชาธิปไตยในอดีตกาล เป็นการจัดหาข้อตกลงทางสังคม (Social Contracts) ในรูปแบบของการใช้เสียงส่วนใหญ่ (Majority Agreement) ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานการพัฒนาการแบบเอกรัฐ พัฒนาการในลักษณะนี้เป็นระยะเวลาอันยาวนานจึงอาจทำให้เอกรัฐที่ยึดมั่นในอำนาจตนลืมนึกไปว่าอำนาจที่แท้จริงนั้นเป็นของประชาชน และอาจทำให้ประชาชนคิดไปว่ารัฐบาลคือผู้ทรงอำนาจสูงสุดโดยตนต้องยอมรับในกฎเกณฑ์และการตัดสินใจทุกอย่างของเอกรัฐอย่างมีข้อโต้แย้งมิได้ การพัฒนาในลักษณะนี้นำมาซึ่งความบิดเบือนของรัฐบาลทั้งระบบ ข้อตกลงทางสังคมซึ่งในอดีตกาลอาจเป็นข้อตกลงอันบริสุทธิ์ที่ถูกลั่นกรองจากระบอบประชาธิปไตย เมื่อเวลาผ่านไปก็ถูกแก้ไขโดยผู้ถืออำนาจไปในทิศทางที่อำนวยผลประโยชน์ให้

แก้ต้นเสมอมา (Holcombe: 1990) ระบบราชการในปกติจึงเป็นระบบที่ข้าราชการเป็นกลุ่มอภิสิทธิ์ โดยข้าราชการมีสิทธิ์จะได้รับบำนาญ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ มีความมั่นคงทางหน้าที่การงาน ในขณะที่เดียวกันการพัฒนาในลักษณะนี้ทำให้ระบบราชการมีลักษณะที่มีการจ่ายค่าตอบแทนต่ำ แต่ได้รับเกียรติยศชื่อเสียงและสิทธิพิเศษข้างต้นเป็นผลตอบแทนเพิ่มเติมจากภาคเอกชน (Niskanen: 1971) มโนคติและการบิดเบือนของระบบในลักษณะนี้เป็นสิ่งที่ถูกบิดเบือนไปจากพื้นฐานการพัฒนาระบบประชาธิปไตยซึ่งประชาชนในประเทศเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง ซึ่งสิ่งเหล่านี้ต้องแก้ไข ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยรวมและเพื่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจที่แท้จริง และนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนต่อไป

ความเคยชินของอำนาจรัฐโดยจากทั้งฝ่ายผู้มีอำนาจ (รัฐบาล) และฝ่ายผู้รับมอบอำนาจ (อปท. และประชาชน) และความบิดเบือนของระบบราชการดังกล่าว เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกระจายอำนาจของเอกรัฐไปยังท้องถิ่นเป็นไปอย่างผิดรูปผิดรอยมาโดยตลอด ซึ่งถึงแม้ความจริงนั้น อำนาจโดยแท้จริงเป็นของประชาชน แต่หากความเคยชินดังกล่าวจึงทำให้ดูเหมือนว่าอำนาจนั้นเป็นของรัฐบาลซึ่งที่แท้จริงแล้วเป็นเพียงตัวแทนของประชาชน การกระจายอำนาจที่ผ่านมาจึงได้ถูกมองเสมือนเป็นการเสียสละของภาครัฐในการสูญเสียอำนาจ แทนที่จะเป็นการคืนอำนาจที่มีอยู่เดิมให้กับประชาชน ด้วยความเคยชินดังกล่าวประกอบกับโครงสร้างรัฐบาลที่เกิดจากพัฒนาการแบบเอกรัฐ ที่มีการรวมอำนาจอยู่ที่รัฐบาลส่วนกลาง การกระจายอำนาจย่อมสร้าง ความเจ็บปวดให้กับผู้สูญเสียอำนาจซึ่งก็คือรัฐบาลกลาง ในทางกลับกัน การรวมศูนย์อำนาจเป็นระยะเวลานานอาจทำให้ความพร้อมในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับการถ่ายโอนอำนาจมีข้อจำกัด จากข้อจำกัดต่างๆ เหล่านี้ เพื่อสวัสดิการโดยรวมของสังคม จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาความพร้อมในการยอมรับความเจ็บปวดของผู้สูญเสียอำนาจและความพร้อมในการดำเนินงานของผู้รับการถ่ายโอนอำนาจควบคู่กันไป ความเจ็บปวดของผู้สูญเสียอำนาจนั้น รวมถึงการสูญเสียผลประโยชน์ที่ผู้มีอำนาจพึงจะได้รับและความเจ็บปวดอันอาจเกิดขึ้นจากการลดอำนาจและจำนวนบุคลากรให้เหมาะสมกับปริมาณภารกิจที่ลดลง

การกระจายรายได้ให้เหมาะสมกับการกระจายภารกิจ มีความหมายทั้งในด้านความเหมาะสมต่อรัฐบาลโดยก่อให้เกิดความยั่งยืนทางการคลัง และความเหมาะสมต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องมีความเป็นไปได้ในการดำเนินการในเชิงงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ เพื่อการรักษาผลประโยชน์ของรัฐบาล หากมิให้ก่อให้เกิดภาระทางการคลังของรัฐบาล การลดลงของรายได้รัฐบาลที่เกิดจากการกระจายอำนาจทางการคลังจำเป็นต้องเป็นไปในสัดส่วนที่เท่ากับ หรือ น้อยกว่าการลดลงของต้นทุนการดำเนินการของภารกิจที่โอนถ่ายไปยัง

ท้องถิ่น ในทางกลับกัน หากการกระจายภารกิจให้ของรัฐบาลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปในสัดส่วนที่มากกว่ารายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ ความสมดุลของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะไม่เกิดขึ้น ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินภารกิจต่างๆ ที่มอบหมายได้เนื่องจากข้อจำกัดทางการเงิน กระจายอำนาจทางการคลังจะไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งอาจเป็นเหตุให้อำนาจกลับเป็นของฝ่ายผู้มีอำนาจเดิมในที่สุด โดยอ้างว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินภารกิจนั้นๆ ได้ หรืออุปสรรค. ไปพร้อม กล่าวโดยสรุปคือ การกระจายอำนาจทางการคลังต้องการความสอดคล้องกันในการกระจายรายได้และรายจ่าย การกระจายรายได้ที่มากกว่ารายจ่ายส่งผลต่อความยั่งยืนทางการคลังของรัฐบาล ในทางกลับกัน การกระจายรายได้ที่น้อยกว่าการกระจายจะส่งผลต่อความเป็นไปได้ทางการเงินในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากความสอดคล้องในด้านการกระจายรายได้และรายจ่ายแล้ว ความสอดคล้องในเชิงมิติเวลาการกระจายอำนาจเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจทางการคลัง การกระจายอำนาจทางการคลังที่ล้มเหลวในอดีตเกิดจากความไม่พร้อมในการสูญเสียอำนาจของรัฐบาล และ/หรือ การขาดความพร้อมในการดำเนินการของท้องถิ่น การสูญเสียอำนาจของรัฐบาล มีความหมายถึงการตัดลดงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลให้สอดคล้องกับรายได้ของรัฐบาลที่ลดลง รายจ่ายดังกล่าวเป็นทั้งรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุนของรัฐบาล การลดรายจ่ายลงทุนทำให้รัฐบาลสูญเสียอำนาจที่ได้มาจากการมีสิทธิในการจับจ่าย ในขณะที่การลดลงของรายจ่ายประจำ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายค่าจ้างบุคลากรเป็นการทำร้ายข้าราชการ หรือพนักงานของรัฐบาล โดยผ่านการลดลงของการจ้างงาน การลดรายจ่ายส่วนนี้จึงเป็นไปได้ยากในระยะเวลานานสั้น และจะเป็นการทำร้ายคนจำนวนมากซึ่งต่างกับการลดรายจ่ายลงทุนซึ่งสามารถตัดทอนลงได้ง่ายและรวดเร็วกว่า เนื่องจากการตัดรายจ่ายส่วนนี้เป็นเพียงการวิตรอนอำนาจการใช้จ่ายจากคนเพียงกลุ่มหนึ่งเท่านั้น โดยมีได้มีการวิตรอนรายได้ของคนกลุ่มนั้นแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการดำเนินการกิจกรรมใดๆ ของรัฐบาลจำเป็นต้องใช้ทั้งปัจจัยทุนและแรงงานประกอบกัน การที่จะยกเลิกการประกอบภารกิจใดของรัฐบาลจึงจำเป็นต้องลดการจัดซื้อทุน และลดการจ้างแรงงานควบคู่กันไปเสมอ ซึ่งดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การลดการจ้างแรงงานจะเป็นการทำร้ายผู้รับการจ้างงานในรัฐบาล ในขณะที่การตัดทอนรายจ่ายลงทุนจะทำร้ายบุคคลเหล่านั้นน้อยกว่า ดังนั้นเพื่อให้เป็นการกระทบกระเทือนรัฐบาลซึ่งเป็นผู้สูญเสียอำนาจน้อยที่สุดทางคณะผู้วิจัยมีความคิดเห็นเสนอให้การยกเลิกการดำเนินการกิจกรรมใดๆ ของรัฐบาลที่ขณะที่

ทำซ้ำซ้อนกับภารกิจของอปท. นั้น ควรจะยกเลิกกิจกรรมที่มีสัดส่วนการจ้างงานน้อยที่สุดก่อน

ตารางที่ 3 แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนของงบการจ้างงานต่องบประมาณการดำเนินการทั้งหมด ในปีงบประมาณ 2544 ใน 7 กระทรวงหลักโดยเลือกเฉพาะภารกิจที่ได้จัดแบ่งแล้วเห็นว่าภารกิจเหล่านั้นเกี่ยวข้องและเหมาะสมที่จะถูกดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่ารัฐบาล 7 กระทรวงนี้ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงคมนาคม การแบ่งว่าภารกิจใดควรถูกยกเลิกการดำเนินงานโดยรัฐบาลและควรเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ใช้หลักเกณฑ์ที่ได้นำเสนอแล้วในบทก่อนหน้านี้ จากโครงสร้างงบประมาณปี 2544<sup>9</sup> พบว่าภารกิจที่รัฐบาลควรหยุดดำเนินการและกระจายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินงานแทนมีทั้งสิ้น 293 ภารกิจ คิดเป็นวงเงินงบประมาณ ประมาณ 243,110 ล้านบาท ดังรายละเอียดและตัวอย่างภารกิจที่ควรยกเลิกตามที่ปรากฏในตารางที่ 3

---

<sup>9</sup> รายละเอียดประกอบงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

### ตารางที่ 3: ภารกิจที่รัฐบาลควรหยุดปฏิบัติ

หน่วย : ล้านบาท

กระทรวง	ตัวอย่างภารกิจที่ควรยกเลิก	จำนวนภารกิจ	งบประมาณที่เกี่ยวข้อง
ศึกษาธิการ	งานพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมของประชาชน	83	134,003
เกษตรและสหกรณ์ฯ	งานจัดการน้ำชลประทาน	81	46,095
สาธารณสุข	งานพัฒนาสาธารณสุขเขต กทม./ปริมณฑล/และเขตเมือง	40	37,617
มหาดไทย	งานบูรณะซ่อมแซมทางหลวงชนบท	52	20,222
แรงงานและสวัสดิการฯ	งานสารสนเทศสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์	25	3,523
วิทยาศาสตร์ฯ	โครงการรณรงค์การจัดการครัวเรือนและโรงเรียนเพื่อลดขยะชุมชน	10	1,050
คมนาคม	งานควบคุมจราจรส่วนภูมิภาค	2	600
		293	243,110

การจัดลำดับการยกเลิกการดำเนินการภารกิจของรัฐบาลตามแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นนั้น ควรเริ่มยกเลิกการดำเนินการภารกิจที่มีสัดส่วนงบการจ้างงานในงบการดำเนินการที่ต่ำที่สุดก่อนเป็นอันดับแรก โดยถือว่ากลุ่มที่มีสัดส่วนงบจ้างงานต่ำ งบลงทุนสูง สามารถตัดลดค่าใช้จ่ายได้ง่ายกว่ากลุ่มที่มีงบจ้างงานสูง จึงได้คำนวณสัดส่วน งบจ้างงานต่องบประมาณทั้งหมด ของแต่ละโครงการใน 7 กระทรวงข้างต้น นำมาจัดลำดับจากน้อยไปหามากและจึงคัดเลือกอันดับที่สัดส่วนน้อยเสนอให้รัฐบาลหยุดดำเนินการกิจนั้นก่อน ตัวอย่างภารกิจที่รัฐบาลควรหยุดดำเนินการและกระจายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

1. งานจัดการน้ำชลประทาน
2. งานบูรณะและซ่อมบำรุงทางหลวงชนบท
3. งานก่อสร้างทางหลวงชนบท
4. โครงการก่อสร้างสะพานในเขตชุมชนในภูมิภาค
5. งานการศึกษานอกโรงเรียนสายอาชีพ

6. งานซ่อมบำรุงแหล่งน้ำชนบท
7. โครงการจัดการรถยนต์เคลื่อนที่เร็วพร้อมอุปกรณ์กู้ภัยสนับสนุนอำเภอและกิ่งอำเภอ
8. โครงการก่อสร้างปรับปรุงกิจการประปาเทศบาล
9. โครงการป้องกันน้ำท่วมในเขตชุมชน
10. โครงการก่อสร้างถนนและสะพานเพื่อการพัฒนา 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น

วิธีการจัดลำดับการยกเลิกการดำเนินการของรัฐบาลโดยใช้สัดส่วนงบการจ้างงานดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานการลดการทำร้ายคนของรัฐบาลให้น้อยที่สุด ภารกิจใดที่ใช้แรงงานเป็นสัดส่วนที่สูงในการผลิต ก็จะถูกจัดลำดับให้มีการเลิกดำเนินการอยู่ลำดับหลังๆ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการให้เวลารัฐบาลในการลดจำนวนแรงงานในระยะที่ไม่สิ้นจนเกินไปจนระบบราชการไม่สามารถปรับตัวได้ทัน การจัดลำดับเช่นนี้ นอกจากจะส่งผลดีต่อการเตรียมการลดกำลังคนของรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการแล้ว ยังส่งผลดีต่อการเตรียมความพร้อมในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการที่รัฐบาลมีการจัดลำดับการเลิกการดำเนินการภารกิจที่แน่นอนจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทราบล่วงหน้าว่ารัฐบาลจะเลิกดำเนินการภารกิจใด เมื่อไหร่ และอปท. จะได้เตรียมความพร้อมในการดำเนินการภารกิจนั้นได้ทันทั่วทั้งที่ ภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการในท้องถิ่นตน ก็ไม่จำเป็นต้องเตรียมความพร้อม การเตรียมความพร้อมนี้ ทางคณะผู้วิจัยมุ่งเป้าไปที่การเตรียมพร้อมในบุคลากรเป็นสำคัญ เนื่องจากการสร้างบุคลากร (หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องการโอนถ่ายบุคลากรจากรัฐบาล) เป็นสิ่งที่ต้องใช้ระยะเวลา ซึ่งแตกต่างจากการใช้จ่ายเงินในการลงทุน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจ้างวานผู้รับเหมาเอกชนในการประกอบภาระแทนได้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังขาดแคลนปัจจัยทุนในการดำเนินการภารกิจ เนื่องจากการเตรียมความพร้อมในด้านบุคลากรนี้ต้องอาศัยระยะเวลา การจัดลำดับให้ภารกิจที่ต้องใช้บุคลากรมากเป็นภารกิจที่จะมีการดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นลำดับหลังๆ จึงมิได้เพียงแค่ว่ามีความเหมาะสมสำหรับรัฐบาลดังที่ได้กล่าวมาแล้วเท่านั้น แต่หากยังมีความเหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการเตรียมความพร้อมอีกด้วย อย่างไรก็ตาม พึงตั้งข้อสังเกตว่าการลดภารกิจของรัฐบาลโดยเริ่มจากภารกิจที่มีการจ้างงานเป็นสัดส่วนที่ต่ำดังกล่าวเป็นเพียงรายละเอียดปลีกย่อยของการจัดลำดับการลดภารกิจของรัฐบาล แต่เงื่อนไขสำคัญเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จของการกระจายอำนาจทางการคลังคือ การกำหนดระยะเวลาการเลิกดำเนินการภารกิจของรัฐบาลที่แน่นอน ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเตรียมความพร้อมในการดำเนินการภารกิจที่รัฐบาลจะ

เล็กดำเนินการนั้นๆ ได้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และงบประมาณที่ตนได้รับ

จากการประมาณการของคณะผู้วิจัยคาดว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้เพิ่มเติมจาก พรบ. กระจายอำนาจ<sup>10</sup> และงบประมาณที่รัฐบาลควรปรับลดในแต่ละปี<sup>11</sup> ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546-2549 ดังตารางที่ 4

#### ตารางที่ 4: รายได้ท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น และงบประมาณของรัฐบาลที่ควรลด

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2546	2547	2548	2549
รายได้ อปท./รายได้รัฐบาล	24%	28%	31%	35%
รายได้ อปท. รวม	199,959	265,496	323,513	396,309
รายได้ อปท. เพิ่มขึ้นจากปี 2545 จากพรบ. กระจายอำนาจ	64,289	112,577	161,588	224,031
งบของภารกิจที่รัฐบาลควรปรับลดเพิ่มขึ้นในแต่ละปี	64,289	48,288	48,981	62,473

เมื่อพิจารณารายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพิ่มขึ้นจาก พรบ. กระจายอำนาจ ควบคู่ไปกับสัดส่วนงบประมาณต้องงบประมาณทั้งหมดดังที่ปรากฏในตารางที่แนบ 2 แล้ว พบว่า รายจ่ายสำหรับภารกิจที่รัฐบาลควรปรับลดสูงกว่ารายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับ

เล็กน้อย กล่าวคือ รายจ่ายสำหรับภารกิจที่รัฐบาลควรปรับลดมีจำนวน 243,110 ล้านบาท ในขณะที่รายได้ที่คาดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับมีจำนวน 224,031 ล้านบาท ต่ำกว่ารายจ่ายสำหรับภารกิจที่รัฐบาลควรปรับลด 19,079 ล้านบาท โดยหากรัฐบาล

<sup>10</sup> รายได้ที่ อปท. ได้เพิ่มเติมจาก พรบ. กระจายอำนาจคือผลต่างระหว่างประมาณการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่ไม่มีงบบังคับใช้ พรบ. กระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 กับประมาณการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่มีการบังคับใช้ พรบ. กระจายอำนาจ พ.ศ. 2542

<sup>11</sup> งบประมาณที่รัฐบาลควรปรับลดในแต่ละปีเท่ากับผลต่างของรายได้ที่ อปท. ได้เพิ่มเติมจาก พรบ. กระจายอำนาจในแต่ละปี

## ต้องการปรับลด

งบประมาณโดยให้กระทบกระเทือนต่อการดำเนินงานน้อยที่สุดแล้ว ลำดับภารกิจที่รัฐบาลควรปรับลดในปีงบประมาณ 2546-2549 ปรากฏตามตารางแนบที่ 3 - ตารางที่แนบ 5 ตามลำดับ ซึ่ง

ผลการวิเคราะห์ดังกล่าวพบว่าในปีงบประมาณ 2546 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มจำนวนประมาณ 64,289 ล้านบาท ในขณะที่รัฐบาลควรตัดลด 178 ภารกิจ เป็นเงิน 64,310 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2547 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มขึ้นอีกประมาณ 48,288 ล้านบาท รัฐบาลควรตัดลด 52 ภารกิจ เป็นเงิน 46,954 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2548 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มอีกประมาณ 48,981 ล้านบาท รัฐบาลควรตัดลด 52 ภารกิจ เป็นเงิน 48,521 ล้านบาท และปีงบประมาณ 2549 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มอีก 62,473 ล้านบาท ในขณะที่รัฐบาลสามารถตัดลดเพียง 11 ภารกิจ แต่หากเป็นเงินถึง 83,325 ล้านบาท

## ตารางที่ 5: เปรียบเทียบรายได้ของ อปท. กับรายจ่ายของรัฐบาล

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2546	2547	2548	2549	รวม
รายได้เพิ่มเติมของ อปท.	64,289	48,288	48,981	62,473	224,031
รายจ่ายที่รัฐบาลอาจ ตัดลด	64,310	46,954	48,521	83,325	243,110
จำนวนภารกิจ	178	52	52	11	293

การตัดลดรายจ่ายดังกล่าวจะกระทบกระเทือนงบประมาณของของแต่ละ

กระทรวง

แตกต่างกันในแต่ละปี ตารางที่ 6 สรุปถึงจำนวนเงินงบประมาณและจำนวนภารกิจที่ควร  
จะ

ถูกปรับลดในแต่ละปี ของแต่ละกระทรวง ที่ได้ถูกนำเสนออย่างละเอียดในตารางแนบที่ 2

—

ตารางแนบที่ 5



**ตารางที่ 6: จำนวนเงินงบประมาณและจำนวนภารกิจที่ควรจะถูกปรับลดในแต่ละปี ของแต่ละกระทรวง**

กระทรวง	2546	2547	2548	2549	รวม
ศึกษาธิการ	จำนวนภารกิจที่ควรปรับลด	25	24	7	83
	วงเงินงบประมาณ	9,126,724,300	41,156,337,400	80,839,760,900	133,476,812,200
วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม	จำนวนภารกิจที่ควรปรับลด	1	1	0	10
	วงเงินงบประมาณ	2,877,000	333,587,900	-	1,049,547,000
แรงงานและสวัสดิการสังคม	จำนวนภารกิจที่ควรปรับลด	3	15	2	25
	วงเงินงบประมาณ	10,152,600	2,194,521,900	264,999,100	4,048,622,900
มหาดไทย	จำนวนภารกิจที่ควรปรับลด	36	7	2	52
	วงเงินงบประมาณ	14,859,408,700	941,567,500	2,220,009,100	20,222,474,700
คมนาคม	จำนวนภารกิจที่ควรปรับลด	1	0	0	2
	วงเงินงบประมาณ	27,976,900	571,990,300	-	599,967,200
เกษตรและสหกรณ์	จำนวนภารกิจที่ควรปรับลด	61	15	0	81
	วงเงินงบประมาณ	8,728,230,900	35,303,705,200	-	46,095,009,200
สาธารณสุข	จำนวนภารกิจที่ควรปรับลด	40	0	0	40
	วงเงินงบประมาณ	37,617,159,200	-	-	37,617,159,200
รวม	จำนวนภารกิจที่ควรปรับลด	176	53	11	
	วงเงินงบประมาณ	64,310,000,000	48,521,000,000	83,324,769,100	243,109,592,400

อย่างไรก็ตาม พึงตั้งข้อสังเกตว่า งานดำเนินการมัธยมศึกษา และงานดำเนินการประถมศึกษา ที่ทางคณะผู้วิจัยมีข้อเสนอให้มีการถ่ายโอนในปี 2548 และ 2549 ตามลำดับ เป็นภารกิจที่ใช้มีงบประมาณสูงและเกี่ยวข้องกับการจ้างงานจำนวนมาก (จำนวน 29,881 ล้านบาท และ 75,947 ล้านบาท ตามลำดับ ในปีงบประมาณ 2545) ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว การตัดงบประมาณดำเนินการประถมและมัธยมศึกษา ซึ่งมีงบประมาณรวมกันในปีงบประมาณ 2545 สูงถึง 105,828 ล้านบาท โดยเป็นงบเงินเดือนและค่าจ้างประจำสูงถึง 91,176 ล้านบาท (หรือคิดเป็นร้อยละ 86.15) อาจเป็นการยากที่รัฐบาลจะทำการยกเลิกการดำเนินการได้ภายในระยะเวลาเพียงสองปี เนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานและปัญหาสังคมอย่างรุนแรงตามมา ทางคณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว 2 ประการคือ

1. **ปรับลดงบประมาณของการดำเนินการประถมศึกษา และการดำเนินการของมัธยมศึกษาดังกล่าวเสียแต่เนิ่น ๆ ในปีงบประมาณ 2546 โดยอาจมีการเลื่อนการปรับลด**  
**งบประมาณของภารกิจด้านอื่นออกไปในสัดส่วนเดียวกัน**
2. เนื่องจากรายจ่ายที่รัฐบาลอาจตัดลดมีจำนวน 243,110 ล้านบาทสูงกว่ารายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้เพิ่มเติมในช่วง 4 ปีจำนวน 224,031 ล้านบาท เป็นจำนวน 19,079 ล้านบาท ในขณะที่งบประมาณด้านการดำเนินการมัธยมศึกษา และประถมศึกษา รวมกันเท่ากับ 105,828 ล้านบาท กอปรกับการตัดงบประมาณใน 2 ภารกิจดังกล่าวอาจเป็นไปได้ยาก ดังนั้นรัฐบาลอาจไม่มีจำเป็นต้องตัดลดงบประมาณของ 2 ภารกิจดังกล่าวทั้งหมด โดยอาจเหลืองบประมาณให้รัฐบาลสามารถดำเนิน 2 ภารกิจดังกล่าวเป็นจำนวนเท่ากับส่วนต่าง 19,079 ล้านบาท ซึ่งหมายความว่ารัฐบาลจำเป็นต้องตัดงบประมาณของ 2 ภารกิจดังกล่าวรวมกันอย่างน้อยร้อยละ 82

นอกจากการจัดสรรงบถ่ายโอนฯ ซึ่งมีการถ่ายโอนงานรองรับในปีงบประมาณ 2544 จำนวน 32,339.60 ล้านบาท และปีงบประมาณ 2545 อีกจำนวน 27,001.77 ล้านบาทแล้ว ยังมีรายได้บางส่วน (รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม) ที่รัฐบาลแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว ณ สิ้นปีงบประมาณ 2544 จำนวน 12,669 ล้านบาท และวางแผนที่จะแบ่งให้อีกในปีงบประมาณ 2545 อีกจำนวนประมาณ 19,349 ล้านบาท โดยการลดลงของรายได้เหล่านี้ ยังมิได้มีการลดรายจ่ายให้สอดคล้องแต่อย่างใด วิธีการจัดลำดับภารกิจที่รัฐบาลจะเลิกการดำเนินการโดยใช้สัดส่วนงบการจ้างงานต่องบประมาณที่ได้รับในการดำเนินการภารกิจ ตามที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอไปนั้น จึงเป็นข้อเสนอเพื่อการจัดลำดับการหยุดการดำเนินการภารกิจเพิ่มเติม เพื่อรองรับการยกเลิกการ

จัดสรรงบประมาณตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 และเพื่อเป็นแนวคิดในการหยุดการดำเนินการกิจของรัฐบาลที่ซ้ำซ้อนกับการกิจที่กระจายให้อปท. ให้สอดคล้องกับรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้แบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้วเมื่อปีงบประมาณ 2544 และมีแผนจะแบ่งอีกในปีงบประมาณ 2545

โดยสรุปแล้ว การเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พิจารณาได้ใน 2 มิติ คือ ความพร้อมในการดำเนินการและความพร้อมในด้านการเงิน ความแตกต่างในความต้องการและต้นทุนการดำเนินการในแต่ละภารกิจของแต่ละท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความไม่สมดุลของการกระจายรายได้และการกระจายภารกิจ (รายจ่าย) ที่สอดคล้องกัน การกำหนดเป้าหมายภารกิจที่รัฐบาลจะเลิกดำเนินการที่แน่นอนนอกจากจะทำให้ทั้งรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเตรียมการในการเตรียมความพร้อมในการดำเนินการที่ดียิ่งขึ้นแล้ว ยังจะทำให้เกิดความสอดคล้องในการโอนถ่ายรายได้และรายจ่ายระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีกทางหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบถึงรายได้ของตนในแต่ละปี ทราบถึงภารกิจที่ตนต้องดำเนินการ ทราบถึงภารกิจที่รัฐบาลจะเลิกดำเนินการ ทราบถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และทราบถึงต้นทุนต่อหน่วยสำหรับภารกิจที่ท้องถิ่นตนต้องการให้มีการดำเนินการแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจสามารถกำหนดแผนการดำเนินการกิจที่เหมาะสมกับงบประมาณที่ตนได้รับ และเหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

การกระจายอำนาจที่ประสบผลสำเร็จนั้น ต้องมีการกระจายทั้งรายได้และรายจ่ายให้มีความสอดคล้องกัน การกระจายอำนาจของประเทศไทยมีลักษณะการกระจายรายได้ นำการกระจายรายจ่าย (Revenue Approach) กล่าวคือ พระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2549 การกระจายรายจ่ายที่เหมาะสมกับกระแสรายได้จำเป็นต้องมีการศึกษากันอย่างละเอียด คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องรู้ถึงบทบาท และจุดยืนของตนอย่างชัดเจน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องรู้ถึงรายได้ที่ตนจะได้รับ และภารกิจที่ตนต้องรับผิดชอบดำเนินการ ภารกิจที่ตนต้องการดำเนินการนี้อาจพิจารณาได้จากลำดับของภารกิจที่รัฐบาลวางแผนจะเลิกดำเนินการ (ตารางแนบที่ 2- ตารางแนบที่ 5) ว่า ตนจะดำเนินการภารกิจใดต่อ หรือไม่ หรือจะดำเนินการกิจอะไรใหม่ๆ ที่รัฐบาลไม่เคยจัดดำเนินการมาก่อนก็ตาม ทั้งนี้การวางแผนจัดลำดับการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นภารกิจที่ถูกระงับให้ดำเนินการ หรือเป็นภารกิจที่ตนมีอิสระในการเลือกดำเนินการดังกล่าว

ต้องพิจารณาควบคู่ไปกับต้นทุนต่อหน่วยของภารกิจนั้นๆ ในท้องถิ่นตน และงบประมาณที่ท้องถิ่นตนจะได้รับในแต่ละปีเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ เนื่องจากการพัฒนาของระบบประชาธิปไตยได้มีความบิดเบือนดังที่ได้กล่าวแล้วในช่วงต้น การกระจายอำนาจที่ประสบผลสำเร็จจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบราชการควบคู่กันไปด้วย การปรับสิทธิประโยชน์และเงินเดือนของข้าราชการให้เทียบเท่ากับภาคเอกชน และปรับสิทธิประโยชน์และเงินเดือนของพนักงานของอปท. ให้เทียบเท่ากับข้าราชการ จึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่จะผลักดันให้การกระจายอำนาจประสบความสำเร็จได้อย่างแท้จริง การปรับสิทธิประโยชน์ของข้าราชการนี้อาจทำได้โดยการลดความมั่นคงทางการทำงาน (job security) ของข้าราชการลงโดยให้ข้าราชการมีโอกาสออกจากงานได้ไม่แตกต่างกับพนักงานภาคเอกชนหรือพนักงานของอปท. อย่างไรก็ตามการปรับสิทธิประโยชน์ให้เท่าเทียมกันนี้มิใช่จะทำให้ได้โดยการปรับลดสิทธิประโยชน์ของข้าราชการเท่านั้น ควรมีการสร้างระบบประกันสังคม ระบบบำเหน็จบำนาญที่ดีในภาคเอกชน หรือโดยการมอบเครื่องราชอิสริยาภรณ์ให้แก่ผู้ทำความดีเป็นการทั่วไป มิใช่ตามอายุงานของข้าราชการ นอกจากการปรับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวแล้ว การปรับเงินเดือนข้าราชการและพนักงานของอปท. ให้อยู่ในระดับเทียบเท่าเงินเดือนพนักงานภาคเอกชนยังเป็นปัจจัยสำคัญที่จะดึงดูดบุคลากรที่มีคุณภาพให้อยู่ในระบบราชการและทำงานให้กับอปท. ด้วย

### 13. ปัญหา อุปสรรค และการเปลี่ยนแปลง

ปัญหาและอุปสรรคสำหรับการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาลกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

#### 13.1 ปัญหาและอุปสรรคทางด้านกฎหมาย

##### 13.1.1 ลักษณะกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของ อปท.

ลักษณะกฎหมายในปัจจุบันที่กำหนดอำนาจหน้าที่ หรือภารกิจของ อปท. สามารถแยกตามลักษณะกฎหมายได้ดังนี้

- (1) ภารกิจของ อปท.ตามที่กำหนดในกฎหมายจัดตั้ง อปท.

ตามกฎหมายจัดตั้ง อบท.ได้กำหนดอำนาจให้ อบท.ดำเนินการกิจจำนวนมาก ประมาณ 20-30 อย่าง แต่ในความเป็นจริงในการบัญญัติกฎหมายจัดตั้ง อบท.ดังกล่าว อบท.ไม่สามารถจัดทำภารกิจตามที่กำหนดได้ เนื่องจากวิธีการบัญญัติกฎหมายจัดตั้งนั้นได้บัญญัติโดยมีเงื่อนไขว่าหากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดภารกิจที่ตรงกับภารกิจของ อบท.แล้ว ให้ดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะก่อน โดยในการบัญญัติกฎหมายจัดตั้งจะใช้คำว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย...” ไว้ก่อนกำหนดภารกิจของ อบท.เสมอ จึงมีผลทำให้ อบท.ดำเนินการกิจตามกฎหมายได้น้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้

## (2) ภารกิจของ อบท.ตามที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะ

ลักษณะการบัญญัติกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของ อบท.สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 4 ลักษณะ ดังนี้

### (2.1) กฎหมายเฉพาะกำหนดให้เป็นภารกิจของ อบท.

อำนาจหน้าที่หรือภารกิจของ อบท. ในลักษณะนี้จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่ของ อบท. ที่ถูกกำหนดขึ้นตามกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นนั้น ซึ่งเป็นการยืนยันถึงหน้าที่โดยเฉพาะเจาะจงของท้องถิ่นในการจัดทำภารกิจนั้น เช่น ภารกิจการจัดขยะมูลฝอย ตามกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นได้กำหนดให้เป็นภารกิจของ อบท.ทุกระดับที่จะต้องจัดทำหรือดำเนินการนอกจากจะมีกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นให้อำนาจหน้าที่แล้ว ยังมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติรองรับไว้อีก คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้กำหนดว่าให้การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นให้เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ในการบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้จะทำให้ไม่มีปัญหาในการจัดทำภารกิจระหว่างรัฐบาลกลางกับ อบท.เพราะได้กำหนดไว้ชัดว่าให้ อบท.เป็นผู้ดำเนินการ

### (2.2) กฎหมายเฉพาะกำหนดให้เป็นภารกิจของเจ้าพนักงาน อบท.

อำนาจหน้าที่หรือภารกิจของ อบท.ในลักษณะนี้ จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้เป็นหน้าที่หรือภารกิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งโดยผลของกฎหมายทำให้การดำเนินการตามภารกิจดังกล่าวต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐ คือ รัฐมนตรี ผู้มีอำนาจรักษาการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ หรือภารกิจตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ เช่น การให้มีเครื่องใช้ในการ

ดับเพลิง ตามกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นได้กำหนดให้ อบท. ในทุกระดับดำเนินการภารกิจนี้ และยังมีกฎหมายเฉพาะมาบัญญัติให้เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นอีก คือ พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ.2495 และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2499 ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและระงับอัคคีภัย และจัดให้มีไว้ซึ่งเครื่องดับเพลิง เว้นแต่ในกรณีที่เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรเป็น “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ตามความจำเป็นนั้นก็ได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจัดทำภารกิจประเภทนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์มหาชนของท้องถิ่นและเป็นเรื่องที่ใกล้ชิดและเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่น แต่กฎหมายเฉพาะกลับกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ใช่ อบท. อันเป็นการขัดแย้งกับบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้ง และรัฐบาลสามารถเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการภารกิจนี้ได้ทุกเมื่อ ทำให้ อบท. ไม่มีอิสระในการดำเนินการอย่างแท้จริง

### (2.3) กฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีการแบ่งภารกิจระหว่างรัฐกับท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่หรือภารกิจของ อบท. ในลักษณะนี้จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้เห็นขอบเขตหน้าที่ของท้องถิ่นให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า อบท. มีหน้าที่หรือจัดทำภารกิจในเรื่องใด และรัฐบาลมีหน้าที่จัดทำภารกิจในเรื่องใด ภารกิจในกลุ่มนี้ยกตัวอย่างได้ เช่น การจัดให้มีและบำรุงทางบก ตามกฎหมายจัดตั้ง อบท. ได้กำหนดให้ อบท. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงทางบก และได้มีกฎหมายเฉพาะได้กำหนดอำนาจหน้าที่ กำหนดขอบเขตหน้าที่ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น คือ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 ได้กำหนดอำนาจในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก โดยแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับ อบท. ดังนี้

- ทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมทางหลวง
- ทางหลวงเทศบาล และทางหลวงสุขาภิบาล ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลและสุขาภิบาล
- ทางหลวงชนบท ซึ่งเป็นทางหลวงที่อยู่ในพื้นที่นอกเขตเทศบาล และสุขาภิบาลได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของ อบจ. กรมโยธาธิการ หรือสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

ภารกิจในการดำเนินทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงสัมปทาน ทางหลวงพิเศษ และทางหลวงสุขาภิบาล กฎหมายเฉพาะได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการไว้ชัดเจนแล้ว แต่สำหรับทางหลวงชนบท กฎหมายเฉพาะได้กำหนดให้ทั้งรัฐบาลและอปท.มีหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ซึ่งการกำหนดเช่นนี้เสมือนเป็นการตัดอำนาจของ อปท. ในการจัดทำภารกิจนี้ ซึ่งเป็นปัญหาหนึ่งในการจัดทำภารกิจของ อปท. ในประเทศไทย

#### (2.4) กฎหมายเฉพาะตัดอำนาจของ อปท. ที่ถูกกำหนดขึ้นตามกฎหมายจัดตั้ง

อำนาจหน้าที่หรือภารกิจของ อปท. ในลักษณะนี้ จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับภารกิจของ อปท. ตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนด ทำให้ อปท. ไม่ได้จัดทำภารกิจในหน้าที่ของตน ทั้งนี้ เพราะนักกฎหมายถือหลักที่กฎหมายเฉพาะยกเว้นกฎหมายทั่วไป กฎหมายเฉพาะที่มีบทบัญญัติเป็นการตัดอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของ อปท. ที่มีอยู่ตามกฎหมายจัดตั้งนี้มีการบัญญัติกฎหมายใน 3 ลักษณะ คือ

(2.4.1) ตามกฎหมายเฉพาะกำหนดให้องค์กรของรัฐจัดทำภารกิจอย่างเดียวกับ อปท. เช่น การจัดให้มีไฟฟ้า ซึ่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 ได้กำหนดว่าการไฟฟ้านครหลวงมีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดให้มีไฟฟ้าในเขตกรุงเทพมหานคร และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดให้มีไฟฟ้าในส่วนภูมิภาค ซึ่งหมายความรวมถึงพื้นที่ของ อปท. อื่นนอกจากกรุงเทพมหานครด้วย โดยบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ตัดอำนาจของท้องถิ่นในการจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้า ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง อปท. แต่อย่างใด แต่เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในการใช้กฎหมายเฉพาะดังกล่าวแล้ว รัฐบาลมีนโยบายที่จะให้การผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้าในส่วนภูมิภาคทั้งหมดเป็นหน้าที่ขององค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการ ประกอบกับยังมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 เรื่อง การควบคุมกิจการค้าขาย อันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน กำหนดให้การดำเนินกิจการไฟฟ้าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีจึงจะประกอบกิจการค้าขายดังกล่าวได้ มีผลให้การดำเนินกิจการไฟฟ้าของท้องถิ่นต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน ซึ่งแน่นอนว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่จะไม่อนุญาตให้ อปท. จัดให้มีการไฟฟ้าของท้องถิ่นดังที่กล่าวแล้วข้างต้น จึงเห็นได้ว่าการดำเนินกิจการไฟฟ้าของการไฟฟ้านคร

หลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นการดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะ และเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล แต่การดำเนินกิจการไฟฟ้าของ อปท. มีข้อจำกัดภายใต้นโยบายของรัฐบาล ดังนั้นในทางปฏิบัติจึงเท่ากับเป็นการตัดอำนาจของท้องถิ่นในการจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้า

(2.4.2) ตามกฎหมายเฉพาะกำหนดให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดทำภารกิจนั้น เช่น การดูแลรักษาทางน้ำ ซึ่งตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่หรือภารกิจในการดูแลรักษาทางน้ำต่าง ๆ เป็นหน้าที่ของรัฐ คือ อธิบดีกรมเจ้าท่า อปท. ไม่มีอำนาจอนุญาตให้กระทำการใด ๆ ในทางน้ำภายในเขตท้องถิ่นเลย จึงเป็นการตัดอำนาจของ อปท. ในการจัดให้ทำภารกิจนี้

(2.4.3) ตามกฎหมายเฉพาะกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะ โดยการแต่งตั้งของรัฐมนตรี อธิบดี หรือโดยกฎหมายเฉพาะนั้น เช่น การป้องกันและระงับโรคติดต่อ ได้มีพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523 ได้กำหนดตัดอำนาจของท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ตามกฎหมายเฉพาะดังกล่าวไม่มีการบัญญัติหน้าที่ของ อปท. ไว้แต่อย่างใด การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติในกฎหมายเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือแม้ว่าจะได้มีประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523 กำหนดให้นายกเทศมนตรี และหัวหน้าฝ่ายสาธารณสุขเทศบาล ผู้อำนวยการกองควบคุมโรคติดต่อ สำนักอนามัยกรุงเทพมหานคร และหัวหน้าฝ่ายสาธารณสุขเมืองพัทยา เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ทำให้หน้าที่ในการป้องกันโรคติดต่อเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นได้ เพราะเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่รัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐมนตรี การบัญญัติกฎหมายเช่นนี้ก็เป็นการตัดอำนาจของท้องถิ่นที่มีอยู่ตามกฎหมายจัดตั้ง

(3) ภารกิจของ อปท. ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ภารกิจของ อปท. ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นี้ ได้เป็นการบัญญัติเพื่อแก้ไขปัญหา เรื่อง กฎหมายเฉพาะตัดอำนาจในการดำเนินการของ อปท. ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เป็นการกำหนด



ภารกิจของ อบท.ทุกประเภท โดยกำหนดลักษณะของภารกิจอย่างกว้าง ๆ เช่น ภารกิจการจัดการศึกษาก็จะกำหนดไว้กว้าง ๆ ไม่ลงรายละเอียดว่า อบท.แต่ละองค์กรจะจัดการศึกษาในระดับใด ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาว่า อบท.ระดับใดเป็นผู้ดำเนินการ

### 13.1.2 ปัญหาและอุปสรรคทางด้านกฎหมายของการถ่ายโอนภารกิจ

จากลักษณะกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ หรือภารกิจของ อบท. ตามข้อ 2.9.1.1 ดังกล่าวข้างต้น จะทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการถ่ายโอนภารกิจของรัฐบาล กลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- (1) ลักษณะการบัญญัติกฎหมายที่เป็นการบัญญัติตัดอำนาจในการดำเนินการภารกิจของ อบท.

(1.1) ตามกฎหมายจัดตั้ง อบท.ในการกำหนดภารกิจของ อบท.ให้อยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะ ทำให้ อบท.ไม่สามารถดำเนินการได้ตามภารกิจที่กฎหมายจัดตั้งให้อำนาจไว้ ปัจจุบันปัญหานี้ได้ถูกแก้ปัญหโดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งได้กำหนดภารกิจของ อบท.ใหม่ไม่ให้อยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะอีก

(1.2) ตามกฎหมายเฉพาะ กฎหมายเฉพาะที่กำหนดตัดอำนาจของ อบท.มีเป็นจำนวนมาก หากรัฐมีนโยบายที่จะถ่ายโอนอำนาจให้ อบท.จะต้องไปดำเนินการแก้ไขกฎหมายเฉพาะให้อำนาจแกท้องถิ่นดำเนินการ ซึ่งกฎหมายเฉพาะนี้มีจำนวนมากต้องอาศัยเวลาในการแก้ไข

- (2) ลักษณะการบัญญัติกฎหมายที่กำหนดให้พื้นที่ อบท.ทับซ้อนกัน

เดิม อบท. จะมีพื้นที่ในลักษณะเป็นชั้นเดียวไม่ทับซ้อนกัน ปัญหาในการดำเนินการภารกิจจึงไม่เกิดขึ้นแม้ อบท. ในแต่ละรูปแบบจะดำเนินการกิจอย่างเดียวกัน แต่ในปี 2540 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ได้กำหนดเขตพื้นที่ของ อบจ.ทับซ้อนกับ อบท.ในระดับเล็กกว่า ซึ่งการกำหนดพื้นที่ที่ทับซ้อนทำให้เกิดปัญหาการแย่งดำเนินการกิจกันระหว่าง อบจ. กับ อบท. ในระดับเล็กกว่าที่มีพื้นที่ทับซ้อนกัน ดังนั้นจึงทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนอำนาจ ซึ่งปัญหาและอุปสรรคนี้สามารถแก้ไขได้โดยกำหนดภารกิจที่จะ

ถ่ายโอนอำนาจให้ อบท. ให้ชัดเจนว่าจะให้ อบท.ในระดับใดดำเนินการ เช่น ภารกิจในการจัดการศึกษา หากมีการกำหนดให้ชัดเจนว่า การศึกษาในระดับประถมศึกษาให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ อบต. เทศบาล หรือเมืองพัทยา เป็นผู้ดำเนินการ สำหรับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ อบจ. ดำเนินการปัญหาเหล่านี้ก็จะหมดไป

### **13.2 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับทัศนคติในการถ่ายโอนภารกิจ**

เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาลกลางไปสู่ อบท.นี้ จะเป็นการตัดอำนาจหน้าที่หรืองานของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลมีทัศนคติไม่ดีเหมือนกับตนกำลังจะถูกตัดหรือลดอำนาจหน้าที่ของตนลง ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลดังกล่าวไม่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลที่แท้จริงเท่าที่ควร และอาจจะต่อต้านการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว ซึ่งในปัญหานี้ รัฐบาลจะต้องทำความเข้าใจในเรื่องเหตุผลและความจำเป็นการถ่ายโอนอำนาจหรือภารกิจของ รัฐบาลให้แก่ท้องถิ่นให้ชัดเจนเสียก่อน โดยปัจจุบันได้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจมาเป็น ผู้ประสานและกำหนดภารกิจดังกล่าวให้ชัดเจนแล้ว แต่เป็นไปอย่างล่าช้า ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และไม่กว้างขวาง

### **13.3 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมของ อบท.ที่จะรับถ่ายโอนภารกิจ**

เนื่องจาก อบท.มีหลายรูปแบบ และในแต่ละรูปแบบมีหลายระดับ เช่น อบต. มีตั้งแต่ระดับ 1 - 5 หรือ เทศบาล มีตั้งแต่เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งในแต่ละระดับมีขีดความสามารถต่างกัน มีความพร้อมต่างกันในการรับถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาล ซึ่งในส่วนนี้จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคที่จะต้องมาศึกษาว่า อบท.ใดบ้าง หรือระดับใดบ้างที่มีความพร้อมและขีดความสามารถในการดำเนินการ บุคลากร และงบประมาณในการดำเนินการ จากการสำรวจพบว่ามี อบท.อีกจำนวนมากที่ไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถที่พร้อมจะดำเนินการภารกิจที่จะถ่ายโอนให้ อบท.ดำเนินการ เช่น ในเรื่องการเงินการบัญชี การวางผังเมือง เป็นต้น

### **13.4 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมของรัฐบาลที่จะถ่ายโอนภารกิจ**

หน่วยงานของรัฐบาลยังคงหวงอำนาจและพยายามผิวนการถ่ายโอนภารกิจ โดยอ้างถึงความจำเป็นที่หน่วยงานนั้น ๆ จำเป็นต้องดำเนินการกิจของตนเองในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นต่างๆ หรืออ้างว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่พร้อมที่จะรับการถ่ายโอน หน่วยงานจึงต้องดำเนินงานต่อไป หรือดำเนินการต่อไปเพื่อเป็นพี่เลี้ยงให้กับอปท. ที่ยังไม่พร้อม โดยไม่มีการกำหนดเวลาสิ้นสุดการดำเนินงานของหน่วยงานในพื้นที่ของอปท. ที่ชัดเจน

#### 14. บทสรุป

ในการพิจารณาความเหมาะสมว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดควรจะมีหน้าที่รับผิดชอบในกิจกรรมใดนั้น นอกจากคณะผู้วิจัยได้อาศัยหลักการสี่ข้อมาประกอบการพิจารณา คือ หลักความสามารถของการให้บริการโดยเน้นที่ตัวสินค้าหรือบริการนั้นๆ (Optimal Service or Capacity) หลักอาณาเขตของผลประโยชน์ (Benefit Overlap and Congested Goods) หลักการประหยัดต่อขนาดการผลิต (Economies of Scale) และหลักความใกล้ชิดโดยสามารถตรวจสอบผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ได้ (Closeness and Accountability) คณะผู้วิจัยยังได้อาศัยข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ มาประกอบการพิจารณาว่ากิจกรรมประเภทใดควรเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด จึงจะมีความเหมาะสม นอกจากนี้ในการมอบหมายกิจกรรมต่างๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแรก คือ กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระดับบนและระดับล่างรับผิดชอบอยู่แล้ว ส่วนเมืองพัทยาก็มีการจัดแบ่งภารกิจเสมือนเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างแบบเทศบาล เพราะมีเป็นรูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นรูปแบบเมือง ทั้งนี้อาจจะเน้นภารกิจด้านการท่องเที่ยวเป็นกรณีพิเศษเนื่องจากเป็นเมืองท่องเที่ยว

จากการใช้หลักต่างๆ ดังกล่าวพบว่ากิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน คือ อบจ. ควรจะมีหน้าที่รับผิดชอบนั้น ลักษณะของภารกิจส่วนใหญ่จะเป็นการดูแลโครงการที่มีขนาดใหญ่ และใช้เงินลงทุนค่อนข้างสูง เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการถือกรรมสิทธิ์ การครอบครองสิทธิของประชาชน และเป็นการดูแลในภาพรวมของจังหวัด ยกตัวอย่างเช่น การผังเมือง การรักษาความปลอดภัยสาธารณะ การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์ การจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร เป็นต้น แต่ถ้าภารกิจใดเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องต่อชีวิตประจำวันของประชาชนและท้องถิ่นโดยตรงและอปท. ระดับล่างมีความสามารถดำเนินการแทนได้ ก็ควรจะมอบหมายกิจกรรมนั้นให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างดำเนินการแทน และอปท. ระดับบนทำหน้าที่วางแผน ประสานงาน ส่งเสริม และกำกับ ยกตัวอย่างเช่น การจัดการศึกษาชั้น

พื้นฐาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน การแนะแนวอาชีพ และการส่งเสริมการเกษตร เป็นต้น นอกเหนือจากการแบ่งภารกิจที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอมาแล้ว ข้างต้น คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรมีระบบการรับเรื่องร้องทุกข์ ทั้งนี้เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกที่จะไม่ทำภารกิจนั้น แต่ภารกิจนั้นกลับเป็นที่ต้องการของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากเกิดปัญหาเช่นนี้ขึ้น ควรมีต้องมีหน่วยงานที่รับเรื่องร้องทุกข์ของประชาชน นอกจากนี้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดค่อนข้างเล็ก ควรมีการประสานงานและร่วมมือกันในการดำเนินงานต่างๆ เพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพและการประหยัดจากขนาดในอนาคตรัฐบาลหรือท้องถิ่นเองควรมีแผนในการรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ขึ้นอย่างเหมาะสม และมีจำนวนไม่มากนักในปัจจุบัน เพื่อที่ภารกิจบางประเภทเมื่อทำแล้ว อาณาเขตในการให้บริการจะกว้างขึ้นและก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาดการผลิตสูงขึ้น

อย่างไรก็ตาม การจำแนกกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้นำเสนอในงานวิจัยนี้ไม่ได้หมายความว่า กิจกรรมใดที่มอบหมายให้ออบจ.ทำแล้ว เทศบาลหรืออบต.จะไม่สามารถกระทำกิจกรรมนั้นๆ ได้ ถ้าในปัจจุบัน เทศบาลหรืออบต.กระทำภารกิจดังกล่าวอยู่แล้วก็สามารถกระทำต่อไปได้ และไม่จำเป็นต้องเสนอไปว่า ถ้ากำหนดภารกิจใดภารกิจหนึ่งให้เทศบาลหรืออบต.เป็นผู้รับผิดชอบแล้ว เทศบาลทุกเทศบาลหรืออบต.ทุกอบต.ในประเทศต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในกิจกรรมนั้นๆ ทั้งนี้เพราะถ้าพิจารณาจากขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม ท้องถิ่นต่างๆ มีลักษณะที่ไม่เหมือนกันทั้งในด้านภูมิประเทศ ประชากร ทรัพยากร ฯลฯ ซึ่งทำให้ความต้องการของท้องถิ่นต่างๆ ไม่เหมือนกัน<sup>12</sup> ดังนั้นการจำแนกกิจกรรมในงานวิจัยนี้จึงเป็นการเสนอการจำแนกกิจกรรมในภาพกว้างโดยคาดหวังว่าจะสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เพื่อให้เป็นทางเลือกหนึ่งในการจำแนกภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

---

<sup>12</sup> ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมไม่ได้รวมไว้ในหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการจำแนกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดควรรับผิดชอบเนื่องจากได้มีการแบ่งเขตการปกครองไว้แล้ว แต่ในอนาคตอาจจะมีการรวมเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กเพื่อให้สามารถบริหารงานได้ดีขึ้น

## บทที่ 4

### วิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Budgetary Procedure)

#### 1. บทนำ

วิธีการงบประมาณหมายถึงกระบวนการในการจัดทำแผนทางการเงิน ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้อยู่ทั้งการทำงานงบประมาณขององค์กรภาครัฐและภาคเอกชน ในบทนี้จะศึกษาเฉพาะวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ และจะอธิบายถึงความสำคัญของวิธีการงบประมาณในระบบการเงินการคลัง หลาย ๆ ท่านจะเคยได้ยินแต่คำว่า “งบประมาณแผ่นดิน” จากการที่รัฐบาลเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นจำนวนเงินหลายแสนล้านบาทต่อรัฐสภา ทุกๆ ปีผ่านการถ่ายทอดทางโทรทัศน์ และวิทยุ แต่มีน้อยคนนักจะเคยได้ยินคำว่า “วิธีการงบประมาณ” แท้ที่จริงแล้วการนำเสนองบประมาณและการขออนุมัติงบประมาณผ่านรัฐสภา เป็นเพียงส่วนหนึ่งของวิธีการงบประมาณเท่านั้น งบประมาณมีความสำคัญมากน้อยเพียงใด วิธีการงบประมาณก็มีความสำคัญมากน้อยเพียงนั้น เพราะวิธีการงบประมาณจะเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการจนจบ วิธีการงบประมาณที่เป็นระบบ และมีประสิทธิภาพจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการทำให้งบประมาณที่นำเสนอและได้รับอนุมัติ มีการบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน สังคม เศรษฐกิจ สามารถช่วยบรรลุนโยบาย และวัตถุประสงค์ขององค์กรได้

ในบทนี้จะศึกษาถึงวิธีการงบประมาณในรูปแบบต่างๆ ในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ กระบวนการต่างๆ ด้านการงบประมาณ เช่น การเสนองบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ วิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อเท็จจริงในปัจจุบัน เพื่อนำไปใช้ในการพิจารณาข้อดี-ข้อเสียของวิธีการงบประมาณในรูปแบบต่างๆ และสุดท้ายนำเสนอวิธีการงบประมาณที่เห็นว่าเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

#### 2. เหตุผลและความจำเป็นในการจัดทำงบประมาณ

การวางแผนเป็นองค์ประกอบที่จำเป็น และมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการดำเนินการกิจกรรม หรือโครงการใดๆ เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายอย่างประสบความสำเร็จ อย่างไรก็ตามหน่วยงานส่วนใหญ่มักจะไม่เห็นความสำคัญของการวางแผนเท่าใดนัก แต่มักจะให้ความสำคัญในการลงมือปฏิบัติตามแผนมากกว่า แท้จริงแล้วการวางแผนที่ดีเป็นกิจกรรมที่

จำเป็นที่ก่อให้เกิดการดำเนินการที่ดี และประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ต้องการในที่สุด เพราะแผนงานจะเป็นตัวกำหนดกระบวนการดำเนินการเพื่อการบรรลุเป้าหมาย และหากไม่มีการทำแผนงาน หน่วยงานจะไม่สามารถควบคุมการดำเนินการได้ ไม่สามารถบริหารงานได้ และยากจะทราบว่าการดำเนินการก้าวหน้าไปแค่ไหน ไปถูกทิศทางหรือไม่ และประสบความสำเร็จไปเท่าใด แผนงานจะเป็นตัวเทียบเคียงกับการปฏิบัติจริง และก่อให้เกิดการควบคุม (Control) การดำเนินงานกิจกรรมต่างๆ ให้บรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของกิจกรรม การวางแผนจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นควบคู่ไปกับการควบคุม โดยทั่วไปการวางแผนจะเกี่ยวข้องกับต้นทุน (Cost) เวลา (Time Schedule) และผลของการดำเนินงาน (Performance หรือ Outcome)<sup>1</sup>

การจัดทำงบประมาณ<sup>2</sup> ซึ่งเป็นการวางแผนประเภทหนึ่ง เป็นแผนที่เขียนในรูปตัวเงิน หรือเป็นการวางแผนทางการเงินที่ถือเป็นองค์ประกอบที่จำเป็น และมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินงานหรือกิจกรรม โครงการใดๆ ขององค์กร ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของภาคเอกชนหรือภาครัฐก็ตาม ซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งของภาครัฐ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ ความรับผิดชอบ รวมถึงกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ เพื่อให้การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น การดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประสบความสำเร็จ จำเป็นจะต้องมีการวางแผน หรือการทำงบประมาณ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการควบคุม และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> ที่มา: Fundamental of Project Management by James P. Lewis (Chapter 2: Planning and Control)

<sup>2</sup> คำว่า “งบประมาณ” (budget) มาจากคำว่า boget หรือ bouget หรือ bougette ในภาษาฝรั่งเศส แปลว่า กระเป๋าหรือถุง คำว่า “งบประมาณ” มาจากคำว่า “งบ” รวมกับ “ประมาณ” โดยคำว่า “งบ” แปลว่าส่วนรวม และ “ประมาณ” แปลว่าคาดคะเน กะ ดังนั้น งบประมาณ จึงแปลว่าส่วนรวมที่คาดคะเนไว้ ความหมายของ งบประมาณมีการกำหนดอยู่หลายแบบ แต่ในที่นี้ งบประมาณ จะหมายถึง แผนการปฏิบัติการในรอบระยะเวลาหนึ่งๆ ขององค์กรหรือหน่วยงานที่แสดงเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และกิจกรรม โครงการที่องค์กรหรือหน่วยงานจะดำเนินการ พร้อมแสดงจำนวนเงินประมาณการรายรับและรายจ่าย แหล่งที่มาที่ไปของเงิน และรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นๆ ในช่วงระยะเวลาที่กำหนด เช่น ประเทศไทยงบประมาณแผ่นดินมีกำหนดระยะเวลา 1 ปี (1 ตุลาคม – 30 กันยายนของปีถัดไป) หรืออาจจะเรียกได้ว่างบประมาณก็คือแผนการเงิน ที่กำหนดการหาและการใช้เงินให้ตอบสนองของวัตถุประสงค์ขององค์กร (ที่มา: คู่มือปฏิบัติการงบประมาณ สำนักงานงบประมาณ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร หน้า1)

<sup>3</sup> ความสำคัญของงบประมาณในแง่ของรัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีผลดีต่อทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงประชาชนด้วย กล่าวคือ งบประมาณเป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้ง่ายขึ้น ในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็ใช้งบประมาณในการบริหารงานขององค์กรให้มีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์ และเอกสารงบประมาณแสดงถึงแผนการดำเนินการขององค์กร จึงเป็น

งบประมาณมีความสำคัญมากน้อยเพียงใด วิธีการงบประมาณ<sup>4</sup>ก็มีความสำคัญมากน้อยเพียงนั้น เพราะวิธีการงบประมาณจะเป็นกระบวนการที่กำหนดขึ้นในการจัดทำงบประมาณตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการจนจบ วิธีการงบประมาณที่ดี ชัดเจน และมีระบบ จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการก่อให้เกิดการวางแผนหรือการทำงานงบประมาณที่ดี นำไปสู่การทำกิจกรรมตามงบประมาณ และการบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน สังคม และเศรษฐกิจ และบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสำเร็จ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญในการบริหารจัดการการดำเนินงานกิจกรรมขององค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ตั้งไว้ในระยะเวลาหนึ่งๆ ดังนี้

- (1) การบริหารและการจัดการที่ดี เนื่องจากแผนงาน และโครงการต่างๆ ที่จะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อบรรลุนโยบาย และวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในงบประมาณ มีรายละเอียดวงเงินรายรับและรายจ่าย ให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามแผนที่วางไว้ งบประมาณจึงเป็นตัวกำหนดให้เกิดการปฏิบัติงานที่สอดคล้อง ไม่ซ้ำซ้อน และป้องกันการรั่วไหลในการใช้จ่าย
- (2) การพัฒนา และการสร้างความเจริญแก่พื้นที่ที่ปกครอง งบประมาณแสดงแผนการใช้จ่ายเงินซึ่งมาจากการจัดเก็บภาษีอากร และการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวางแผนที่รัดกุม ชัดเจน เพื่อผลประโยชน์ และความพึงพอใจของประชาชน การดำเนินการใช้จ่ายตามงบประมาณย่อมนำมาซึ่งการพัฒนาความเป็นอยู่ สังคม เศรษฐกิจ และการลงทุนโครงการต่างๆ
- (3) การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เนื่องจากงบประมาณแสดงถึงการรวมศูนย์เงินของพื้นที่ทั้งหมด งบประมาณจึงแสดงถึงการประมาณการรายรับจากแหล่งต่างๆ

---

เอกสารที่เผยแพร่ให้ประชาชนทราบ และติดตามผลการดำเนินงานของรัฐได้ นอกจากนั้นงบประมาณยังเป็นสื่อกลางช่วยสร้างความเข้าใจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และประชาชน เพราะต่างสามารถทราบได้ว่าองค์กรจะมีการดำเนินการอย่างไร การตรวจสอบก็ง่ายขึ้น (ที่มา: คู่มือปฏิบัติการงบประมาณ สำนักงานงบประมาณ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร หน้า2)

<sup>4</sup> วิธีการงบประมาณ หมายถึง กิจกรรมทุกขั้นตอนหรือกิจกรรมต่างๆ ในกระบวนการการจัดทำงบประมาณ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่

- (1) การจัดเตรียมงบประมาณ และการเสนองบประมาณ (Budget Preparation)
- (2) การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)
- (3) การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) ซึ่งรวมถึงการติดตามและประเมินผล (Follow –up and Evaluation)

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแสดงการจัดสรรทรัพยากรไปเพื่อกิจกรรมด้านต่างๆ ตามลำดับความสำคัญ มีการกำหนดเป็นต้นทุนเป็นจำนวนเงิน ผลประโยชน์ที่จะได้รับ และระยะเวลาการดำเนินการที่แน่นอน โดยการดำเนินการกิจกรรมดังกล่าวจะต้องเป็น แผนงานที่ใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด และก่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุดต่อประชากรในท้องถิ่นนั้น

- (4) การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ด้วยการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน เช่น การสร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ต่าง ๆ ช่วยเหลือผู้ที่ยากไร้ ด้วยโอกาส ให้มี โอกาสและสร้างรายได้สูงขึ้น
- (5) การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และสังคมในพื้นที่ ด้วยการจัดทำงบประมาณที่ สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจและสังคม เช่น การประชาสัมพันธ์งาน และผลงานต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับทราบ และสร้างกระบวนการ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการและการปกครองแบบประชาธิปไตย และเนื่องจากงบประมาณเป็นเอกสารที่รัฐสื่อถึงประชาชน เพื่อให้ได้รับทราบถึงการใช้จ่าย เงินภาษีอากรต่างๆ ที่ประชาชนเสียให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะถูกนำไปใช้จ่าย ในกิจกรรมด้านต่างๆ ก่อเกิดผลงานที่ให้ประโยชน์ต่อประชาชนอย่างไรบ้าง ตรงต่อความ ต้องการของประชาชนหรือไม่ การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพื่อ ประชาชนจะได้ทราบ และมีส่วนร่วมในการบริหาร อีกทั้งเกิดความเต็มใจที่จะเสียภาษี อากรแก้วรัฐอย่างครบถ้วน

### 3. คุณสมบัติของวิธีการงบประมาณที่ดี

วิธีการงบประมาณที่ดี ก็คือ กระบวนการของการจัดทำงบประมาณที่ได้กำหนดหรือออกแบบวางระบบไว้ และเมื่อปฏิบัติตามกระบวนการดังกล่าวแล้วจะได้ผลลัพธ์คือ งบประมาณที่ดี หรือแผนการทางการเงินที่ดี

วิธีการงบประมาณที่ดีต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) มุ่งให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืน และถาวร ขั้นตอนการทำแผนจึงให้ความสำคัญกับ การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นในระยะยาว ไปพร้อมๆ กับการวางแผนระยะสั้น เพื่อให้เกิดการ พัฒนาที่มีทิศทาง และมีการประมาณผลงานที่คาดว่าจะเกิดขึ้นอย่างชัดเจน
- (2) มีมาตรฐานที่หลากหลาย และยืดหยุ่นได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลาย ขนาด มีระดับขั้นการพัฒนาไม่เท่าเทียมกัน ภารกิจที่จะดำเนินการไม่เหมือนกัน วงเงินงบประมาณไม่เท่ากัน โครงสร้างขององค์กรซับซ้อนแตกต่างกัน จำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เท่ากัน



ดังนั้นวิธีการงบประมาณจึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับวิธีการงบประมาณของตนได้เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ มีหลายหลามาตรฐานตามความเหมาะสม การมีมาตรฐานที่หลายหลาเช่นนี้ได้หมายความว่าไม่มีมาตรฐาน แต่หมายความว่ามิได้หลายมาตรฐาน และแต่ละมาตรฐานควรจะต้องสอดคล้องกัน โดยรัฐบาลควรกำหนดกรอบกว้างๆ ในวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างควมมีมาตรฐานในระดับหนึ่งๆ เพื่อความสอดคล้องระหว่างงบประมาณของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ปฏิทินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรต้องสอดคล้องกับปฏิทินงบประมาณของรัฐบาล เพื่อให้สามารถรวมบัญชี (Consolidated Account) หรือรวมข้อมูลได้ และจะได้นำข้อมูลดังกล่าวไปวิเคราะห์ เพื่อใช้เป็นประโยชน์ในการบริหารประเทศได้สมบูรณ์

- (3) เน้นที่ผลสัมฤทธิ์มากกว่าพิธีการ ปัจจุบันขั้นตอนวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลียนแบบมาจากวิธีการงบประมาณของรัฐบาลกลาง แม้ว่าองค์กร 2 รูปแบบมีความแตกต่างกันมาก จะเห็นได้ว่าองค์กรรัฐบาลมีขนาดใหญ่ มีโครงสร้างองค์กรซับซ้อนกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก มีหลายกระทรวง ทบวง กรม อีกทั้งมีวงเงินงบประมาณก้อนใหญ่ ขั้นตอนการทำงานงบประมาณจึงมีหลายขั้นตอน ผ่านหลายหน่วยงาน จำเป็นต้องมีสำนักงบประมาณประสานงานระหว่างหลายๆ หน่วยงาน ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก มีโครงสร้างองค์กรเรียบง่าย (ยกเว้นกรุงเทพมหานครที่มีขนาดใหญ่ และมีโครงสร้างซับซ้อนแต่ก็ไม่ซับซ้อนเท่ากับโครงการของรัฐบาล) วงเงินงบประมาณไม่มากนัก จึงพบว่าวิธีการงบประมาณปัจจุบันที่เลียนแบบของรัฐบาลกลางมานั้น มีหลายขั้นตอนเป็นเพียงการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบหรือเพื่อพิธีการเท่านั้น ในการวิจัยนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษาวิธีการงบประมาณ และจะออกแบบวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ โดยเสนอรูปแบบวิธีการงบประมาณที่มีเฉพาะขั้นตอนที่จำเป็นและก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์หรืองบประมาณที่ดีเท่านั้น และตัดส่วนที่ไม่จำเป็นออกไป
- (4) ก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพ เนื่องจากงบประมาณเป็นแผนการจัดสรรเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อไปดำเนินการตามลำดับความสำคัญของกิจกรรมต่างๆ วิธีการงบประมาณที่เสนอจะกำหนดขึ้นเพื่อให้เกิดการวางแผนจัดสรร (Allocation) ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพขึ้น
- (5) สอดคล้องกับหลักการบริหารการจัดการที่ดี (Good Governance) เนื่องจากการบริหารการจัดการที่ดีเป็นหลักประกันของสัมฤทธิ์ผลของนโยบายที่ถูกต้อง อันได้แก่

- หลักความมีประสิทธิภาพ (Efficiency)

ในที่นี้หมายถึงการทำให้ขั้นตอนการทำงานมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดการจัดการที่ดี ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าในการจัดทำงานประมาณ ทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ เวลา และอื่นๆ โดยความมีประสิทธิภาพนี้ไม่ได้หมายถึงการประหยัด (เสียค่าใช้จ่ายให้น้อยที่สุด เลือกราคาต่ำสุด) เป็นหลัก แต่เป็นการเลือกใช้ทรัพยากรเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อผลงานที่ต้องการ หรือใช้จ่ายให้คุ้มค่า

- หลักความโปร่งใส (Transparency)

ทำให้ขั้นตอนการทำงานประมาณโปร่งใส เปิดเผย ถูกต้อง ชัดเจน และเชื่อถือได้สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ องค์การอิสระ ประชาชน ตัวแทนรัฐบาล ฯ ในแง่ที่ว่าหากต้องการทราบข้อมูลหรือความคืบหน้า หรือเข้าร่วมประชุมก็สามารถทำได้

- หลักความรับผิดชอบ (Accountability)

การทำงานประมาณ มีการระบุผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน ในแต่ละขั้นตอน หากเกิดข้อผิดพลาดจะทำให้ทราบผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้มิใช่มุ่งเพื่อลงโทษผู้ที่ทำผิด แต่เพื่อพร้อมที่จะสืบหาปัญหา แก้ไขปัญหา และปรับปรุงการทำงาน เพื่อให้งานลุล่วงไปได้อย่างสำเร็จผลที่ต้องการ โดยจะกำหนดตัวชี้วัดผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ของการทำกิจกรรมต่างๆ ให้ชัดเจน และจะประเมินผลได้

- (6) หลักการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งในที่นี้ได้ทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยดึงให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานประมาณ (Public Participation) ตั้งแต่เริ่มแรก ให้ช่วยกันคิด ช่วยกันทำ เพื่อให้เกิดการจัดทำงานประมาณที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และจะได้รับความร่วมมือของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมออกความคิดเห็น เสนอแนะ และตรวจสอบการทำงานประมาณในหลายขั้นตอน การมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยพัฒนา และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการประชาธิปไตย

ทั้งนี้ วิธีการงบประมาณที่กำหนดมุ่งให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

การที่จะทำงบประมาณที่ดีได้นั้น วิธีการงบประมาณที่ดีจะเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะวิธีการงบประมาณจะเป็นกรอบกำหนดวิธีการทำงบประมาณ ตั้งแต่การกำหนดวัตถุประสงค์ การนำเสนอ การวิเคราะห์เหตุผล ต้นทุน ความคุ้มค่า การตรวจสอบ และประเมินผล ฯลฯ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับ และแต่ละแห่ง มีขนาดไม่เท่ากัน ย่อมมีวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และวิธีการดำเนินงานที่ไม่เหมือนกัน อีกทั้งมีสถานการณ์ สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมประเพณี ที่แตกต่างกัน วิธีการงบประมาณที่ดีสำหรับรัฐบาลระดับหนึ่ง จึงไม่จำเป็นต้องเป็นวิธีการงบประมาณที่ดีสำหรับรัฐบาลอีกระดับหนึ่ง คุณสมบัติที่ดีของงบประมาณจึงไม่สามารถกำหนดเป็นบรรทัดฐานที่ตายตัวได้ แต่จะต้องปรับให้เหมาะสมกับองค์กรนั้นๆ

#### **4. รูปแบบของการทำงบประมาณ**

วิธีการงบประมาณที่ใช้ปฏิบัติกันมีหลายรูปแบบ แบ่งแยกได้ตามวิธีการที่ใช้ในการจัดทำงบประมาณแต่ละขั้นตอน ตั้งแต่การจัดเตรียม การอนุมัติ และการบริหารงบประมาณ วิธีการที่แตกต่างกันเกิดจากแนวคิดที่จะจัดทำงบประมาณเพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม หากจัดแบ่งวิธีการงบประมาณตามแนวคิดพื้นฐาน สามารถแบ่งออกเป็นได้ 3 แบบ<sup>5</sup> หลัก คือ

##### **4.1 แบบย้าการควบคุม**

การจัดทำงบประมาณแบบนี้เกิดจากแนวคิดที่ว่า งบประมาณเป็นเงื่อนไข และแผนงานของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่อนุมัติงบประมาณ ติดตามและควบคุมให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลใช้จ่ายเงินตามแผนงานที่รัฐบาลเสนอในงบประมาณให้ถูกต้อง การจัดทำงบประมาณตามแนวคิดนี้จึงเน้นที่การควบคุม ความถูกต้อง และซื่อสัตย์สุจริตของการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลเป็นสำคัญ วิธีการงบประมาณแบบนี้จึงเน้น การสร้างระบบการบริหารงบประมาณ ระบบการตรวจสอบความถูกต้องของการใช้จ่ายเงิน จัดทำบัญชีการเงิน และรายงานทางการเงินเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบความถูกต้องการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลได้ ป้องกันการทุจริต และเป็น การแสดงถึงความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติงานของหน่วยราชการ และรัฐบาล

---

<sup>5</sup> รายละเอียดโปรดอ่าน “รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงวิธีการงบประมาณของกระทรวงมหาดไทย” โดย สำนักนโยบายและแผน สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย หน้า 7-11, คู่มือปฏิบัติการงบประมาณ สำนักงบประมาณ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร หน้า 5-7

การควบคุมความถูกต้องของงบประมาณแบบนี้จะทำการแสดงรายการค่าใช้จ่ายอย่างละเอียด บางครั้งจึงเรียกว่า “งบประมาณแบบแสดงรายการ” (Line Item Budget) และเนื่องจากเป็นแบบงบประมาณที่ใช้กันมาตั้งแต่โบราณ บางครั้งจึงเรียกว่า “งบประมาณแบบเก่าหรือแบบดั้งเดิม” (Conventional Budget) งบประมาณแบบนี้จะแสดงประเภท และชนิดของการใช้จ่ายของรัฐเป็นรายการอย่างละเอียด ตามวัตถุประสงค์การใช้จ่าย (Object of Expenditure Classification) เช่น รายการส่วนราชการของไทยแบ่งจำแนกรายจ่ายของส่วนราชการออกเป็น 11 หมวด ได้แก่ (1) เงินเดือน (2) ค่าจ้างประจำ (3) ค่าจ้างชั่วคราว (4) ค่าตอบแทน (5) ค่าใช้สอย (6) ค่าวัสดุ (7) ค่าสาธารณูปโภค (8) ครุภัณฑ์ (9) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง (10) เงินอุดหนุน และ (11) รายการอื่นๆ และในแต่ละหมวดก็จะแยกชนิดรายจ่ายอีกด้วย วัตถุประสงค์ที่ทำงานงบประมาณแบบแสดงรายการ หมวด ชนิดและประเภทการใช้จ่ายก็เพื่อความสะดวกในการตรวจสอบความถูกต้องตามรายการ นอกจากนี้จัดทำงบประมาณแบบนี้จะกำหนดกฎ ระเบียบข้อบังคับที่เข้มงวดในกระบวนการการเบิกจ่าย การใช้จ่าย และการตรวจสอบ เช่น ทุกครั้งที่มีการใช้จ่ายจะต้องแสดงรายการของการใช้จ่าย แบ่งตามหมวด ประเภท และชนิดให้เห็น การปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เข้มงวดและมีรายละเอียดมาก นำไปสู่ความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้มีหน่วยงานทำหน้าที่เบิกจ่าย และตรวจสอบโดยเฉพาะ

การจัดเตรียมงบประมาณแบบนี้ใช้หลักของ Incrementalism เพื่อกำหนดยอดวงเงินงบประมาณ โดยวิเคราะห์ส่วนที่เพิ่มขึ้นโดยใช้งบประมาณปีก่อนหน้าเป็นฐานการวิเคราะห์ การเปลี่ยนแปลงเกิดจาก ความต้องการและจำเป็นที่จะใช้จ่ายเงินที่เพิ่มขึ้น ของแต่ละหน่วยงาน ยอดวงเงินจะแยกตามหน่วยงานระดับต่างๆ (กระทรวง กรม สำนัก กอง ฝ่าย แผนงาน ฯ) โดยแสดงรายละเอียดรายจ่ายในแต่ละหมวด แต่ละรายการ และรายละเอียดกว้างๆ ประกอบของแต่ละหน่วย และรวมกันที่หน่วยเป็นงบประมาณโดยรวม เมื่อจัดทำงบประมาณเสร็จ ฝ่ายบริหารจะเสนองบประมาณที่จัดทำต่อฝ่ายนิติบัญญัติให้พิจารณาอนุมัติยอดวงเงิน ฝ่ายนิติบัญญัติจะพิจารณางบประมาณในรายละเอียดเป็นรายหน่วยงานโดยอาศัยหลัก Incrementalism เป็นหลักเช่นกัน เมื่อบประมาณได้รับการอนุมัติ ฝ่ายบริหารมีหน้าที่บริหารงบประมาณ จัดทำบัญชีการเงิน ตรวจสอบความถูกต้องของการใช้จ่ายของหน่วยราชการต่างๆ และรายงานการเงินให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง

วิธีงบประมาณแบบนี้จึงใช้เวลาค่อนข้างมากในการจัดเตรียม และพิจารณา ทั้งนี้เพราะต้องทำในรายละเอียด และมีข้อมูลจำนวนมาก อย่างไรก็ตามการดำเนินการดังกล่าวมิได้ประกันว่าจะไม่มีการรั่วไหล ไม่มีการทุจริต และก่อให้เกิดประสิทธิภาพการดำเนินการตามเป้าหมายจริง อีกทั้งยากที่จะวิเคราะห์หรือวัดประสิทธิภาพผลการดำเนินงานกิจกรรมต่างๆ ด้วยเนื่องจากการวิเคราะห์งบประมาณแบบนี้จะให้วิเคราะห์เฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้น (Incremental) ระหว่าง

งบประมาณปีก่อนหน้ากับปีปัจจุบันเท่านั้น

#### 4.2 แบบย่ำประสิทธิภาพของการบริหาร

การจัดทำงบประมาณแบบนี้เกิดขึ้นตามแนวคิดที่ว่างบประมาณมิใช่เป็นเพียงเครื่องมือในการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาล หรือควบคุมความซื่อสัตย์ของผู้ปฏิบัติงานเท่านั้น แต่สามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือวัดประสิทธิภาพการทำงาน การจัดสรรทรัพยากร (Resource Allocation) ที่มีอยู่อย่างจำกัดได้ด้วย การจัดทำงบประมาณแบบนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อการคัดเลือก และการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยอาศัยหลักเกณฑ์ ระเบียบวิธี และหลักเหตุและผล (Pure Rationality) ประกอบ

การจัดเตรียมงบประมาณแบบนี้จะเน้นให้เห็นถึงประสิทธิภาพหรือผลผลิต (Output) ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนงานหรือโครงการ การวิเคราะห์งบประมาณจะเป็นการวิเคราะห์เชิงเศรษฐกิจ เช่น Cost and Effectiveness Analysis หรือ Cost-Benefit Analysis และแบ่งงบประมาณตาม (1) วัตถุประสงค์หรือหน้าที่ (Objective or Functional Classification) เช่น ด้านเศรษฐกิจ การบริการชุมชนและสังคม การเกษตร การศึกษา เป็นต้น (2) ตามหน่วยงาน และ (3) เป็นงบลงทุน และงบประจำ มีการเสนอรายละเอียดในการดำเนินงาน ประกอบการพิจารณา การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการหรือกิจกรรม ผลดีผลเสีย เปรียบเทียบการใช้งบประมาณกับผลประโยชน์ที่จะได้รับ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณจะวิเคราะห์โครงการ/กิจกรรมที่เสนอ และคัดเลือกโครงการ/กิจกรรม ด้วยการเปรียบเทียบประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า ผลประโยชน์ที่จะได้รับของโครงการต่างๆ บางครั้งจึงเรียกว่า “**งบประมาณแบบโครงการ**” (Program Budgeting) เทคนิคในการวิเคราะห์โครงการที่ใช้กัน ได้แก่ Incremental Analysis, , Cost-Benefit Analysis, Cost Effectiveness Analysis, etc.

การควบคุมงบประมาณแบบนี้จะเน้นที่การบรรลุวัตถุประสงค์ มีการประเมินผลการปฏิบัติงานว่าผลประโยชน์ที่ได้รับคุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายหรือไม่โดยพยายามใช้ทรัพยากรให้น้อยที่สุด ผลที่ได้รับเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่ มีการศึกษาและนำข้อบกพร่องในการปฏิบัติมาแก้ไขและพัฒนาหน่วยงานโดยอิงกับหลักเหตุและผล (Pure Rationality) สถิติ และเศรษฐศาสตร์ การประเมินผลการดำเนินกิจกรรมไม่เคร่งครัดว่าจะต้องซื้ออะไร ด้วยราคาหน่วยละเท่าไรแต่ให้ความสำคัญของการบริหารงาน เป็นการลดความเคร่งครัดในการควบคุมไปสู่ความคล่องตัวในการบริหารงาน การประเมินงบประมาณอาจนำไปสู่การจัดตั้งหน่วยงานประเมินผลการปฏิบัติงานขึ้น

และงบประมาณถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาระบบงาน และแก้ไขข้อบกพร่องของการทำงานของหน่วยงาน บางครั้งงบประมาณแบบนี้จึงถูกเรียกว่า “งบประมาณแบบแสดงผลงาน” (Performance Based Budget System: PBS หรือ Result Based Budget System: RBS)

#### 4.3 แบบย้าการวางแผน วางโครงการ

การจัดทำงบประมาณแบบนี้เกิดจากแนวคิดที่พยายามจะปรับปรุงงบประมาณแบบแสดงผลงานให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น วัตถุประสงค์ของการจัดทำงบประมาณไม่ใช่เพียงต้องการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) อย่างเดียว แต่ต้องการให้งบประมาณบรรลุถึงนโยบาย และเป้าหมายที่กำหนดหรือมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ด้วย การจัดทำงบประมาณแบบนี้จึงนำเอาการวางแผน (Planning) เข้ามาประกอบการจัดทำงบประมาณ โดยกำหนดให้มีการวางแผนการเงินในการจัดสรรทรัพยากรล่วงหน้า สร้างกรอบวิสัยทัศน์ระยะยาวในอนาคตระยะ 3 – 5 ปี ทำโครงสร้างแผนงาน (Program Structure) อย่างเป็นระบบโดยใช้ System Analysis or Program Analysis เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของโครงการระดับต่างๆ (แผนงานหลัก แผนงานรอง โครงการ งาน) ซึ่งจะต้องสัมพันธ์และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และวิเคราะห์เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย แผนงาน และโครงการ ทั้งในเชิงเศรษฐกิจ และเชิงสถิติเพื่อแสดงประสิทธิภาพและความเป็นไปได้ของโครงการต่างๆ นำไปสู่ความสำเร็จตามนโยบายและเป้าหมายที่ตั้งไว้ ดังนั้นทุกโครงการที่เสนอจะต้องตั้งผลงานของการดำเนินการไว้ล่วงหน้า

การคัดเลือกโครงการจะใช้หลักเหตุผลและผล (Pure Rationality) โดยพิจารณาเปรียบเทียบความเป็นไปได้ (Feasibility Study) ของโครงการ ผลการดำเนินงานในอดีต ผลกระทบต่อสังคม และเศรษฐกิจ การอนุมัติงบประมาณบางกรณีจะมีการทบทวนทุกปี หรือบางกรณีจะพิจารณาเป็นระยะยาว 3 – 5 ปีเป็นวงกว้าง ส่วนการควบคุมงบประมาณจะเน้นที่การวัดและประเมินผลการดำเนินงานว่าเป็นไปตามเป้าหมาย และผลงานที่คาดหวังหรือไม่ และนำข้อมูลที่ได้รับมาจัดเตรียม และอนุมัติงบประมาณปีต่อไป การควบคุมงบประมาณแบบนี้จะให้อิสระทางการเงินกับผู้บริหารโครงการค่อนข้างมาก ผู้บริหารมีหน้าที่รับผิดชอบต่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการ และผลงานเป็นหลัก อย่างไรก็ตามพบว่าบางประเทศนำงบประมาณแบบวางแผนผสมผสานกับงบประมาณแบบแสดงรายการ หรืองบประมาณแบบแสดงผลงาน นำไปสู่การแบ่งเงินงบประมาณของโครงการเป็นหมวดหมู่ และมีการควบคุมตรวจสอบความถูกต้องของการใช้จ่ายเงินเข้มงวดขึ้น

งบประมาณแบบย่ำการวางแผน วางโครงการ (3.3) จะแตกต่างจากแบบย่ำความมีประสิทธิภาพในการบริหาร (3.2) ตรงที่ไม่เพียงแต่เน้นประสิทธิภาพของหน่วยงาน แต่ต้องการให้การดำเนินการของทุกหน่วยงาน หรือระบบการบริหารทั้งหมดของรัฐบาลบรรลุนโยบาย และเป้าหมายที่ตั้งไว้ ทั้งนี้จะพิจารณาทั้งระบบเชื่อมโยงกัน และพิจารณาทั้งในระยะ 1 ปี และในระยะยาว มีการนำแผนระยะยาว 3 – 5 ปีมาประกอบการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินของโครงการต่างๆ และการจัดทำงบประมาณ (ระยะ 1 ปี) ทำให้งบประมาณเชื่อมโยงกันทั้งภายในปีงบประมาณและระหว่างปีงบประมาณ บางครั้งงบประมาณแบบนี้จึงถูกเรียกว่า “งบประมาณแบบวางแผนงานโครงการ” (Planning Programming Budgeting System or PPBS) หรือเรียกสั้นๆ ว่า “งบประมาณแบบแผนงาน”

การจัดทำงบประมาณแบบแผนงานจะเริ่มต้นด้วยการวางแผนงานระยะยาว พร้อมกับการวางแผนทางการเงิน เช่นแผนการหารายได้ การก่อหนี้ และการใช้จ่าย เป็นต้น และแบ่งเวลาของแผนระยะยาวมาปฏิบัติในแต่ละปีงบประมาณหนึ่งๆ ทำให้แผนระยะยาวสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน การอนุมัติงบประมาณจะพิจารณาถึงผลที่จะได้รับ ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการ/กิจกรรมต่างๆ มากกว่าจะพิจารณารายละเอียดการจัดซื้อการใช้จ่ายหมวดต่างๆ แบบงบประมาณแบบแสดงรายการ การทำงานงบประมาณแบบนี้จะช่วยป้องกันไม่ให้หน่วยงานต่างๆ ทำกิจกรรมที่นอกเหนือเป้าหมาย ซ้ำซ้อน และออกนอกทิศทางนโยบายของรัฐบาล และทำให้การจัดเตรียม การอนุมัติ และการตรวจสอบการควบคุมทำได้ง่ายและเป็นระบบมากขึ้น สามารถใช้การวิเคราะห์จากฐานที่เป็นศูนย์ (Zero-Base Budget Analysis) แทนการวิเคราะห์เฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้น (Incremental Analysis) ทำให้โครงการบางอย่างที่ไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชน ไม่อยู่ในเป้าหมายนโยบายของรัฐบาลได้รับการพิจารณา ทบทวน และปรับเปลี่ยนให้เป็นกิจกรรมที่มีประโยชน์ต่อไปได้

งบประมาณฐานศูนย์ (Zero - Based Budgeting: ZBB) เป็นงบประมาณที่มีลักษณะบางอย่างคล้ายกับงบประมาณแบบ PPBS และบางส่วนคล้ายกับแบบ PBS กล่าวคืองบประมาณแบบนี้เน้นการวางแผนระยะสั้นไม่ใช่แผนระยะยาว กำหนดหน่วยวิเคราะห์งานเป็นแผนงานหรือกิจกรรมรวมกัน หรือที่เรียกว่า Packages โดยให้หน่วยปฏิบัติงานล่างสุดเสนอแผนงาน ขึ้นสู่หน่วยงานระดับสูงไปตามลำดับ ก่อให้เกิดการกระจายอำนาจให้หน่วยงานระดับล่างในการจัดทำงบประมาณของตนเอง และทำให้การบริหารงบประมาณแบบนี้มีความเป็นไปได้มากในทางปฏิบัติ สำหรับการอนุมัติแบบการบริหารงานมีลักษณะคล้าย PPBS

## 5. ลำดับขั้นการพัฒนาของวิธีการงบประมาณของไทย

หากพิจารณาระดับขั้นการพัฒนาของวิธีการงบประมาณของประเทศไทยตามประวัติศาสตร์แล้ว สามารถแบ่งออกเป็น 3 ช่วง ดังนี้

### 5.1 ช่วงที่ 1 (พ.ศ. 2476 - 2498)

ประเทศไทยเริ่มใช้งบประมาณเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476 โดยการออก พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับระบบการปกครองแบบใหม่ (เปลี่ยนจากการปกครองแบบระบบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นระบบประชาธิปไตย) รัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ได้รับมอบอำนาจให้เป็นฝ่ายอนุมัติงบประมาณที่เสนอโดยรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) โดยรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงการคลังทำหน้าที่จัดทำงบประมาณเสนอต่อสภา

### 5.2 ช่วงที่ 2 (พ.ศ. 2498-2524)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2498 ได้มีการปรับเปลี่ยนให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่จัดทำงบประมาณแทนรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงการคลัง และในปี พ.ศ. 2502 เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือการประกาศใช้ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นำไปสู่การจัดตั้งสำนักงานงบประมาณ (ส.ง.ป.) และจัดรูปแบบและวิธีการงบประมาณที่คล้ายกับที่ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา ก่อนการปฏิรูปในปี ค.ศ. 1966 (2509) และในระยะต่อมา ระบบงบประมาณของไทยได้รับการปรับปรุงเป็นระยะๆ เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมือง และให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

### 5.3 ช่วงที่ 3 (พ.ศ. 2525 ถึงปัจจุบัน)

ในปี พ.ศ. 2525 สำนักงานงบประมาณ ได้ทำการปรับปรุงระบบงบประมาณครั้งใหญ่ โดยมีเป้าหมายที่จะนำงบประมาณแบบแผนงาน (PPBS) มาใช้ในประเทศไทย ได้ทำการพัฒนาจัดทำโครงสร้างแผนงานของประเทศขึ้น กำหนดเป้าหมายของชาติเป็น 12 ด้าน จากด้านแบ่งเป็นสาขาแผนงานหลัก แผนงานรอง และโครงการ/งาน ตามลำดับ และกำหนดวัตถุประสงค์กำกับไว้ทุกระดับ แต่จากการสอบถามผู้ที่เกี่ยวข้องพบว่า การปรับปรุงดังกล่าวคืบหน้าล่าช้ามาก ระบบงบประมาณไทยในปัจจุบันจึงยังคงเป็นแบบผสมระหว่างงบประมาณแบบแสดงรายการและงบประมาณแบบแผนงาน ที่ยังเน้นแบบแสดงรายการอยู่มาก

การพัฒนาวิธีการงบประมาณของประเทศไทยได้เกิดขึ้นตลอดมา และล่าสุดสำนัก



งบประมาณ (สปป.) ได้จัดทำแผนแม่บทด้านการงบประมาณระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2540-2544) โดยมีแนวคิดในเรื่องการจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นการวางแผนอย่างเป็นระบบ และผลสำเร็จของงาน และนำไปสู่การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงาน อันได้แก่ผลผลิต และผลลัพธ์มากขึ้น หรือที่เรียกว่า “Performance Budgeting System: PBS” เป็นการปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการจัดทำกรอบงบประมาณที่เน้นเรื่องการควบคุมทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานมาเป็นการประเมินผลงานจากการใช้ทรัพยากร ขณะนี้งบประมาณแบบใหม่นี้อยู่ในระหว่างการทดลองปฏิบัติกับบางหน่วยงานในระดับกรม และตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะขยายระบบงบประมาณแบบใหม่นี้ให้ทุกส่วนราชการและเริ่มใช้เต็มรูปแบบในปี 2547<sup>6</sup>

สำหรับวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย (ยกเว้นของกรุงเทพมหานคร<sup>7</sup>) ปัจจุบันถูกกำหนดโดยกระทรวงมหาดไทย ในระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่ง กระทรวงมหาดไทย การออกระเบียบเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณของกรมการปกครอง รวมถึง กรุงเทพมหานคร ที่แม้ว่าจะได้รับอิสระในการออกข้อบัญญัติงบประมาณได้เอง แต่ได้กำหนดวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลัดตามแบบวิธีการงบประมาณของรัฐบาลส่วนกลางเป็นหลัก โดยมีการปรับเปลี่ยนรายละเอียดบางอย่างบ้าง เช่นจำนวนวงเงิน จำนวนเจ้าหน้าที่ ฯลฯ เพื่อให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ซึ่งพบว่าการปรับเปลี่ยนมีน้อยมาก ส่งผลให้รูปแบบวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจึงยังเป็นแบบผสมระหว่างงบประมาณแบบแสดงรายการและงบประมาณแบบแผนงาน โดยยังเน้นแบบแสดงรายการอยู่มากเช่นเดียวกับของรัฐบาล

## **6. วิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)**

การดำเนินการตามวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้น

---

<sup>6</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีความเห็นว่างบประมาณแบบที่สำนักงานประมาณกำลังทดลองอยู่นั้น แท้จริงแล้วมีลักษณะคล้ายกับรูปแบบงบประมาณแบบ PPBS ที่เคยมีการปรับเปลี่ยนระบบเมื่อปี พ.ศ. 2525 มาก แต่การนำไปใช้ปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร การปรับเปลี่ยนครั้งนี้จึงเป็นความตั้งใจจะทำให้งบประมาณ PPBS หรือ PBS เกิดผลอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ โดยมีการนำกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบใหม่เข้ามาใช้มากกว่า

<sup>7</sup> วิธีการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร ได้มีการนำระบบงบประมาณแบบแผนงาน (PPBS) มาใช้ในปี 2526 หลังจากปีที่รัฐบาลนำระบบ PPBS ในปี 2525 อย่างไรก็ตามลักษณะระบบงบประมาณของกรุงเทพมหานครยังคงเป็นมีลักษณะเดียวกับระบบงบประมาณของรัฐบาล

กรุงเทพมหานคร) แทบทุกชั้นตอนจะถูกกำหนดโดยกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือ หนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้เพื่อความชัดเจนและให้เกิดการบังคับใช้ และเนื่อง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ใต้การดูแล และกำกับโดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าสังกัด มีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานตัวแทนกระทรวงมหาดไทย กำกับ และกำหนดระเบียบ วิธีปฏิบัติวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึง คำสั่ง และหนังสือสั่งการต่างๆ เช่น กำหนดคู่มือการทำงานบัญชี สั่งการให้ทำแผนพัฒนาฯ และ/หรือ ทำแผนงานหรือกิจกรรมบางอย่างในงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งก่อนปีงบประมาณและระหว่างปีงบประมาณ เป็นต้น

กฎหมาย และระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

1. พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
2. พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496
3. พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
4. พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542
5. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541
6. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541
7. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541
8. พ.ร.บ. กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
9. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2529
10. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2533
11. ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการกำหนดประเภทรายรับ-รายจ่าย และการปฏิบัติเกี่ยวกับ งบประมาณ พ.ศ. 2533
12. ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงิน และการตรวจเงิน พ.ศ. 2530
13. ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยืมเงินสะสม พ.ศ. 2533

รายละเอียดของวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกกำหนด/เขียนให้เป็น

ลักษณะเช่นเดียวกับวิธีการของรัฐบาลไทย เช่น

#### รายละเอียดของงบประมาณ ประกอบไปด้วย

1. คำแถลงประกอบงบประมาณ แสดงฐานะนโยบายการคลังและการเงิน สาระสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
2. รายรับรายจ่าย เปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย
3. คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ
4. คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
5. รายการเกี่ยวกับการเงินของกิจการพาณิชย์ที่เป็นของอปท. เช่น เทศวิสาหกิจ ฯ
6. คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาล/อปท. ทั้งที่มีในปัจจุบัน และที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม
7. รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ
8. ร่างพระราชบัญญัติ/ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ/ข้อบังคับ งบประมาณรายจ่ายประจำปี  
วิธีการงบประมาณ

#### ลักษณะวิธีการงบประมาณโดยทั่วไป

กระบวนการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายฝ่ายและคล้อยคลึงกับของรัฐบาลเนื่องจากล้อกันมา กล่าวคือ เป็นแบบผสมระหว่างงบประมาณแบบแสดงรายการและงบประมาณแบบแผนงาน โดยยังเน้นแบบแสดงรายการอยู่มาก เช่นเดียวกับของรัฐบาล วิธีการงบประมาณจะเริ่มจากหน่วยงานวางแผน หรือ หน่วยงาน/เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบด้านงบประมาณหรือหน่วยงานปฏิบัติด้านงบประมาณ ซึ่งจะทำหน้าที่วางแผน ทบทวนแผนงานและการดำเนินงาน ประมาณการรายรับและรายจ่าย รวบรวมแผนงาน/โครงการ วิเคราะห์และทำงบประมาณเสนอฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) จนกระทั่งฝ่ายบริหารดำเนินการตามแผนงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ และแถลงรายงานผลการรับจ่ายเงินประจำปีเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) วิธีการงบประมาณประกอบด้วยกระบวนการ 3 ขั้นตอนหลัก สรุปได้ดังนี้

1. การจัดเตรียมงบประมาณ เป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการจัดทำงบประมาณได้แก่ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ประมาณการรายได้ และการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย การกำหนดโครงสร้างแผนงาน การจัดทำคำของงบประมาณรายจ่าย เสนอต่อฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) จัดทำร่าง

พ.ร.บ.หรือข้อบัญญัติหรือข้อบังคับงบประมาณเพื่อเตรียมนำเสนอฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) โดยการจัดเตรียมงบประมาณเป็นหน้าที่หลักของฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาล

## 2. การอนุมัติงบประมาณ คือ กระบวนการการพิจารณาอนุมัติข้อเสนอตามร่าง

พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งเอกสารงบประมาณ ที่ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) นำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา/สภาท้องถิ่น) ซึ่งดำเนินการตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดในกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา

ในขั้นตอนอนุมัติงบประมาณนี้ฝ่ายนิติบัญญัติจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.)/ข้อบัญญัติ/ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ พ.ร.บ./ร่างข้อบัญญัติ/ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ฝ่ายบริหารเสนอมา โดยพิจารณาถึงผลกระทบ และความเหมาะสมของวิธีการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณ (ต่างจากการพิจารณาข้อบัญญัติอื่น) โดยจะพิจารณาเป็น 3 วาระ และพิจารณาที่ละวาระ จะพิจารณารวมกัน 3 วาระในครั้งเดียวไม่ได้ ได้แก่-

- วาระที่ 1: เป็นการพิจารณารับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย โดยฝ่ายบริหารจะแถลงถึงความจำเป็นต่างๆ ในการขอตั้งงบประมาณนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติ (สภา) จะพิจารณาว่าจะรับหลักการหรือไม่

ถ้ารับสภาฯ หลักการของร่างงบประมาณฯ สภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญทำหน้าที่พิจารณาร่างงบประมาณรายจ่าย แต่ถ้าสภาฯ ไม่รับหลักการ ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นเป็นอันตกไป และฝ่ายบริหารต้องลาออก และให้มีการจัดตั้งฝ่ายบริหารขึ้นมาใหม่

- วาระที่ 2: เป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เรียงตามลำดับมาตรา และทำการแก้ไขหรือตัดทอนงบประมาณ (พิจารณาแปรญัตติของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาฯ) โดยการอภิปรายจะพิจารณาเฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำขอแปรญัตติ หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้

- วาระที่ 3: ไม่มีการอภิปราย แต่เป็นการพิจารณาว่าจะให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณตราเป็นข้อบัญญัติหรือไม่เท่านั้น

เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติลงมติอนุมัติผ่านร่างข้อบัญญัติฯ แล้ว จึงนำเสนองบประมาณให้ผู้ว่าราชการจังหวัด/นายอำเภอพิจารณาลงนาม และประกาศบังคับใช้งบประมาณนับแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีงบประมาณ

## 3. การบริหารงบประมาณ หมายถึง การบริหารการใช้จ่ายงบประมาณตามที่กำหนด