



รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการที่ 3 รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Expenditure)

เล่มที่ 1

โดย ดร.ชลธาร วิศรุตวงศ์ และคณะ

กุมภาพันธ์ 2545

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการที่ 3

รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(Local Government Expenditure)

คณะกรรมการ

- ดร.ชลธาร ชีศวรุตวงศ์
- นายบุญชัย เกียรติธนาวิทย์
- ดร.นิตนัย ศิริสมรรถการ
- ดร.ธิติเทพ สิทธิยศ
- นางวารี เชื้อปруд
- นางสาวสุทธิรัตน์ รัตนโชค
- นางสาวพนิตธิดา เพชรพล
- นายรัตนชัย อนุตรพงษ์สกุล
- นางสาวพัชรางสุ เกตุกลัดอุ่น

สังกัด

- | | |
|--------------------|-----------------------------|
| ผู้อำนวยการโครงการ | กระทรวงการคลัง |
| นักวิจัยอาวุโส | บงบ.ธนชาติ จำกัด (มหาชน) |
| นักวิจัย | กระทรวงการคลัง |
| นักวิจัย | กระทรวงการคลัง |
| นักวิจัย | มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี |
| นักวิจัย | กระทรวงการคลัง |
| นักวิจัย | กระทรวงการคลัง |
| นักกฎหมาย | กระทรวงการคลัง |
| นักวิจัย | สำนักงานอัยการสูงสุด |

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกอ.)

ชุดโครงการวิจัย เรื่อง " การกระจายอำนาจทางการคลัง "

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการที่ 3
รายจ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(Local Government Expenditure)

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการที่ 3 เรื่อง “รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการรวมศูนย์อำนาจจัดรัฐอุปถัมภ์ที่ส่วนกลาง (Centralization) หรือรัฐบาลค่อนข้างมาก และแม้ว่าจะมีการกล่าวกันว่า ประเทศไทยมีการกระจายอำนาจเกิดขึ้น (Decentralization) มาเป็นเวลาหลายสิบปีแล้ว แต่หากพิจารณาจากความหมายของคำว่า “การกระจายอำนาจที่แท้จริง” หมายถึง การลดอำนาจจัดรัฐอุปถัมภ์ที่รัฐบาลลง และเพิ่มอำนาจจัดรัฐให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และประชาชนมากขึ้น โดยที่อำนาจจัดรัฐโดยรวมไม่เพิ่มขึ้น หรือมีแนวโน้มลดลงเหลือนั้น งานวิจัยนี้พบว่า การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่ผ่านมา (ก่อนหน้าปี พ.ศ. 2540) ถือเป็นการกระจายอำนาจแต่เพียงรูปแบบเท่านั้น ไม่ใช่การกระจายอำนาจที่แท้จริง เพราะยังไม่มีการแบ่งอำนาจของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีภูมายรับรองอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน และที่สำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงไม่มีอำนาจมากขึ้น โดยเฉพาะอำนาจในการตัดสินใจทางด้านการเงินการคลังของตนเองได้

นอกจากนี้การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นที่ผ่านมาสังเคราะห์เป็นการกระจายอำนาจที่ไม่เป็นระบบเกิดขึ้นจากการผลักดันของกลุ่มคนขนาดเล็ก และเกิดขึ้นอย่างไม่ต่อเนื่อง เป็นไปในลักษณะการข้อแข่งอำนาจ โดยไม่ได้มีภูมายรับและกำหนดให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจอย่างชัดเจนจนกระทั่งปี พ.ศ. 2540 เริ่มมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ฉบับใหม่ขึ้น และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจเกิดขึ้น ทำให้ต่อมามีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (พ.ร.บ. กระจายอำนาจ) ซึ่งเป็นภูมายที่กำหนดให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนและเป็นไปตามกำหนดเวลา จึงเท่ากับว่า ประเทศไทยเพิ่งมีภูมายังบังคับให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังเมื่อไม่นานมานี้เอง

เงื่อนไขที่สำคัญและเป็นปัจจัยกำหนดให้ต้องมีการกระจายอำนาจใน พ.ร.บ. กระจายอำนาจ คือ การกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เป็นสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2544 และร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2549 การดำเนินการตามเงื่อนไขนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยมีรายได้โดยรวมในปี 2542 เป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 10 ของรายได้ของรัฐบาลมีรายได้เพิ่มสูงขึ้นเท่าตัวในปีงบประมาณ 2544 หรือประมาณร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐบาล และสัดส่วนนี้จะปรับเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งปีงบประมาณ 2549 เป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้ของรัฐบาล การปรับเพิ่มของอ่อนเงินส่วนนี้จะเกิดขึ้นไม่ว่าจะมีรัฐบาลจะโอนงาน หรือโอนคนให้กับ อปท. เท่าไหร

และอย่างไร เพราະພ.ຮ.ບ. ກຮຈາຍອໍານາຈໄດ້ກໍານົດໃຫ້ຮູບາລທີ່ອ່ານດີເນີນກາງໄດ້ ။ ເພື່ອໃຫ້ອົງຄົກປົກຄອງສ່ວນທີ່ອ່ານມີມາຍໄດ້ເປັນໄປຕາມສັດສ່ວນຂ້າງຕົ້ນ

ເນື່ອຮູບາລກຮຈາຍອໍານາຈໃຫ້ອົງຄົກປົກຄອງສ່ວນທີ່ອ່ານມີມາຍໄດ້ມາກື້ນແລ້ວ ກາງຈັດແປ່ງກາງກົງຈະຫວ່າງຮູບາລກັບອົງຄົກປົກຄອງສ່ວນທີ່ອ່ານມີມາຍໄດ້ມາກື້ນແລ້ວ ແລະຮະຫວ່າງອົງຄົກປົກຄອງສ່ວນທີ່ອ່ານມີມາຍແຕ່ຮະດັບໃຫ້ຊັດເຈັນເປັນສິ່ງທີ່ຈຳເປັນທີ່ຕ້ອງດຳເນີນກາໄປປ່ອມໆ ກັນດ້ວຍ ເພື່ອໃຫ້ທີ່ອ່ານສາມາຮັດເລືອກຈັດສຽງເນັບປະມານຂອງຕົນໃນການໃຊ້ຈ່າຍເພື່ອດຳເນີນກາງກົງຈັນເປັນກາງກົງຂອງອົງຄົກປົກຄອງສ່ວນທີ່ອ່ານໄດ້ອ້າງຄຸກຕ້ອງຕາມກົງໝາຍ ແລະໄດ້ອ້າງເໝາະສົມ ນາກ້າມີກາງຈັດແປ່ງກາງກົງດັກລ່າໄຫ້ຊັດເຈັນແລ້ວອາຈັກກ່ອນໄຫ້ເກີດກາຮ່າງກັນດຳເນີນກາງກົງໜຶ່ງໆ ມາກຈຸນເກີນໄປ ເກີດກາຮ່າງກົງຫຼັກສົ່ງ ທີ່ກົງກົງໄດ້ມາຍືນກາງກົງໜຶ່ງໆ ແລະກ່ອນໄຫ້ເກີດກາຮ່າງກົງຫຼັກສົ່ງ ແລະປະເທດໝາດີມາກກວ່າທີ່ຄວາມເປັນ

ກາຮ່າງກົງແບ່ງຮະບບານທາງດ້ານຮ່າຍຈ່າຍຂອງອົງຄົກປົກຄອງສ່ວນທີ່ອ່ານຈຶ່ງເຖິງວ່າເປັນສິ່ງທີ່ຈຳເປັນແລະມີຄວາມສຳຄັນເປັນອ່າງມາກຕ່ອງກາງກະຈາຍອໍານາຈເຊັ່ນກັນ ເພື່ອໃຫ້ອົງຄົກປົກຄອງສ່ວນທີ່ອ່ານສາມາຮັດໃຫ້ອໍານາຈແລະເຈິນທີ່ໄດ້ຮັບກາງກະຈາຍມາ ໃຫ້ຈ່າຍອ້າງມີປະສິທິພາບ ຄຸ້ມົກ ແລະຕອບສົນອົງຄວາມຕ້ອງກາງຂອງປະຊາຊົນໃນທີ່ອ່ານສູງສຸດ

ງານວິຈັຍໂຄຮງການນີ້ໄດ້ທຳການສຶກສາປະເທັນຕ່າງໆ ເກີ່ວກັບຮ່າຍຈ່າຍຂອງອົງຄົກປົກຄອງສ່ວນທີ່ອ່ານ ພ້ອມທັງອົກແບ່ງຮະບບານທາງດ້ານຮ່າຍຈ່າຍ ແລະເສັນອາກາະແກ້ໄຂກົງໝາຍທີ່ເກີ່ວຂ້ອງຜົກສຶກສາສ່ວນທີ່ອ່ານ

1. ວັດຖຸປະສົງຄົງຂອງກາງສຶກສາ

ງານວິຈັຍໂຄຮງການທີ່ 3 ເຮືອງ “ຮ່າຍຈ່າຍຂອງອົງຄົກປົກຄອງສ່ວນທີ່ອ່ານ” ເປັນງານວິຈັຍທີ່ມີວັດຖຸປະສົງຄົງເພື່ອ

1.1 ຈັດແປ່ງກາງກົງຫຼັກສົ່ງທີ່ກວາມເປັນຂອງຮູບາລແລະອົງຄົກປົກຄອງສ່ວນທີ່ອ່ານ ແລະເປັນຂອງອົງຄົກປົກຄອງສ່ວນທີ່ອ່ານ ແລະກົງກົງທີ່ກວາມເປັນຂອງຮູບາລແລະອົງຄົກປົກຄອງສ່ວນທີ່ອ່ານ

1.2 ອອກແບ່ງຮະບບານວິທີກາງຈົບປະກິດປະມານຂອງອົງຄົກປົກຄອງສ່ວນທີ່ອ່ານ (Local

Government Budgetary Procedures)

1.3 ออกแบบระบบการควบคุมการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(Expenditure Control System)

1.4 ออกแบบระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปีครองส่วนท้องถิ่น

(Expenditure Auditing)

2. กรอบความคิด

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

2.2 กระแสโลกาภิวัฒน์เป็นกระแสที่กำลังพัฒนาระบบฐานรากแรงไปในขอบข่ายทั่วโลก และเป็นกระแสที่เกิดขึ้น และถูกผลักดันโดยพัฒนาการของเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) และเทคโนโลยีคอมนัคค์ (CT) ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ดังนั้นกระแสโลกาภิวัฒน์ จึงเป็นกระแสที่ไม่อาจถูกยับยั้ง และต่อต้านได้ การที่ประเทศไทยจะดำเนินอยู่และพัฒนาต่อไปให้ได้ภายในได้กระแสโลกาภิวัฒน์ ประเทศไทยจะต้องรู้จักใช้ประโยชน์จากการแสตน์ และลดความเสี่ยงหาย หรือผลลบต่างๆ ที่จะเกิดจากการแสตน์ วิธีการหนึ่งที่จะดำเนินอยู่ และพัฒนาต่อไปให้ได้ภายในได้กระแสโลกาภิวัฒน์ คือการสร้างภูมิคุ้มกัน (Immunity) ให้เกิดขึ้นในสังคมไทย สิ่งที่เป็นภูมิคุ้มกันที่ดีก็คือการสร้างประชาสังคม (Civil Society) ซึ่งการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างถูกต้องเหมาะสมเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการสร้างประชาสังคม

2.3 การปักครองท้องถิ่นอย่างจริงจังกำลังเกิดขึ้นในประเทศไทย ดังนั้นองค์กรปักครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ จึงเป็นของใหม่ซึ่งยังไม่ได้มีความกระด้างตัวอันเกิดจากการปฏิบัติสืบทอดกันมาเป็นเวลาภานาน องค์การปักครองส่วนท้องถิ่นจึงมีลักษณะซึ่งยังไม่มีรูปร่างที่ชัดเจน และสามารถยอมรับการออกแบบระบบให้ได้ และไม่จำเป็นเป็นระบบเดียวกับของรัฐบาล จึงจำเป็นต้องรับดำเนินการออกแบบระบบที่เหมาะสมเดียวกันนี้ การออกแบบ

วางแผนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถูกต้องเหมาะสม และทันสมัยจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก

2.4 **ประเทศไทยเป็นเอกรัฐ (Unitary State)** ไม่ใช่สหพันธรัฐ (Federal State) หรือสหพันธ์รัฐ (Confederation State) หรือสหภาพ (Union) ดังนั้นการปกครองของประเทศไทยจึงรวมศูนย์อยู่ในส่วนกลางค่อนข้างมาก การที่จะกระจายอำนาจจัดสูงออกไปจากรัฐบาลส่วนกลางโดยไปสร้างองค์กรรัฐระดับท้องถิ่นขึ้นมาบันจีไม่เหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศอย่างสหรัฐเมริกาซึ่งเป็นสหรัฐ หรือของมาเลเซียซึ่งเป็นสหพันธรัฐ หรือของสหภาพโซเวียตเดิม หรือสหภาพมาซิสึ่งเป็นสหภาพ แต่ประเทศไทยจะคงรูปของความเป็นเอกรัฐไว้และกระจายอำนาจการปกครองซึ่งเป็นเรื่องระดับ “การบ้าน” (ไม่ใช่ “การเมือง”) ลงไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนี้งานวิจัยนี้จึงได้เสนอการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม ชัดเจน และสอดคล้องกับภาระการณ์ของไทยซึ่งอาจไม่เหมือนภาระการณ์ของประเทศอื่นๆ

2.5 **การบริหารการปกครองที่ดี (Good Governance)** อันหมายถึง การบริหารการปกครองที่มีความโปร่งใส มีความรับผิด มีประสิทธิภาพ มีความยุติธรรม และมีการมีส่วนร่วมเป็นแนวคิดในการปกครองที่เป็นกระแสหลักในขณะนี้ และเป็นสิ่งที่ดีงามที่จะต้องสร้างขึ้นในสังคมไทยโดยเริ่มจากท้องถิ่นเป็นจุดเริ่มต้น การออกแบบระบบงานทางด้านการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงานวิจัยนี้ได้ถือหลักการบริหารการปกครองที่ดีเป็นกรอบความคิด

2.6 **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ใกล้ที่สุดกับชุมชนและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย อีกทั้งหากมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น สิ้นเปลืองก็ควรจะได้มีการตอบแทนให้แก่ท้องถิ่นนั้นๆ อย่างเหมาะสมตามสัดส่วนด้วย ดังนั้นในการออกแบบระบบการคลังท้องถิ่นด้านรายจ่ายนี้ได้คำนึงถึงปัจจัยทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย**

2.7 **การกระจายอำนาจจัดสูงจากรัฐบาลสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความมีความหมายว่าเป็นการขยายอำนาจจัดสูงซึ่งเดิมอยู่ที่ส่วนกลางไปอยู่ที่ท้องถิ่น เมื่อย้ายไปแล้วอำนาจที่ส่วนกลางในเรื่องนั้นๆ ควรหมดไป ไม่ควรมีความหมายในทำนองว่าให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจขึ้นมาเพิ่มเติมจากอำนาจจัดสูงของรัฐบาล โดยที่รัฐบาลไม่ได้ลดอำนาจเพรเวททาฟเป็นเช่นนั้นก็จะมีอำนาจจัดสูง 2 ชั้นกดทับไปบนประชาชน ซึ่งจะทำให้ประชาชนต้องรองรับอำนาจจัดสูงมากกว่าก่อนการกระจายอำนาจ ซึ่งจะไม่สอดคล้องกับหลักการลดขนาดของภาครัฐ ดังนั้น การศึกษานี้จึงได้พิจารณาว่า เมื่อได้สร้างอำนาจจัดสูงระดับท้องถิ่นขึ้นมาแล้ว อำนาจจัดส่วนกลางส่วนใดบ้างที่จะต้องลดลง หรือปรับเปลี่ยนไป กล่าวคือ ภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ และทำได้ดี รัฐบาลควรหยุดการดำเนินภารกิจนั้นๆ**

2.8 งานวิจัยนี้มีกรอบความคิดว่า การกระจายอำนาจทางการคลังจะเป็นปัจจัยซึ่งขัดความสำคัญของการกระจายอำนาจฯ เพราะอำนาจทางการคลังเป็นอำนาจหลักที่สำคัญของอำนาจรัฐ การกระจายอำนาจทางการคลังจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการพัฒนาในก้าวต่อไป หากการกระจายอำนาจทางการคลังในรูปแบบที่เหมาะสมได้สำเร็จ ก็จะทำให้การกระจายอำนาจรัฐอื่นๆ ทำได้สำเร็จ ภาระภารณ์ที่บ่งชี้ว่ามีการกระจายอำนาจทางการคลังที่แท้จริง คือ การที่อปท. สามารถจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นและกำหนดอัตราภาษีได้เอง และ การที่อปท. มีอำนาจในการเลือกและตัดสินใจได้ในการจัดทำงบประมาณ การออกจะเบียบการใช้จ่ายหรือกำหนดติกาในเรื่องเกี่ยวกับกิจกรรมทางการคลังของอปท. รวมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอปท. และพลดเมืองของตนได้

2.9 การกระจายอำนาจทางการคลังสำหรับกรณีของประเทศไทย ควรดำเนินการตามแนวคิด Revenue Approach คือ การกระจายอำนาจทางการคลังควรดำเนินการด้วยการจัดแบ่งอำนาจด้านรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก และค่าถึงภารกิจของแต่ละท้องถิ่นเป็นกรอบการจัดแบ่งรายได้อย่างกว้างๆ เท่านั้น โดยมุ่งจัดแบ่งรายได้ให้ทุกๆ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นจากเดิม ตามความเหมาะสม ส่งเสริมให้อปท. สามารถจัดหารายได้ของตนเองได้เป็นส่วนใหญ่ของรายได้ของ อปท. ทั้งสิ้น และกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณได้ดังกล่าวเพื่อใช้จ่าย (Budget Allocation) ในภารกิจต่างๆ ของอปท. ตามความต้องการของประชาชนและตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นได้เอง

แนวคิดแบบ Revenue Approach นี้จะเหมาะสมกับประเทศไทยมากกว่าแนวคิดแบบ Expenditure Approach ซึ่งเป็นแนวคิดทางทฤษฎีการกระจายอำนาจของประเทศไทยตะวันตก หรือเป็นแนวคิดของ World Bank ที่เห็นว่าการกระจายอำนาจควรดำเนินการด้วยการจัดแบ่งภารกิจหรือรายจ่ายของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนเสียก่อน แล้วจึงค่อยมาจัดแบ่งรายได้ให้ท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่จัดแบ่ง เนตผลที่งานวิจัยนี้เห็นว่า แนวคิดแบบ Revenue Approach นี้เหมาะสมกับประเทศไทยมากกว่าแนวคิดแบบ Expenditure Approach เพราะประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา มีความต้องการในการใช้จ่ายเงินจำนวนมาก แต่มีทรัพยากรจำกัด อีกทั้งประชาชนโดยส่วนใหญ่มีรายได้ไม่มากนัก มีข้อความสามารถในการเสียภาษีไม่สูง รัฐไม่สามารถบังคับจัดเก็บภาษีจากประชาชนในจำนวนที่สูงมากๆ เพื่อหารายได้มากเพียงพอที่จะใช้จ่ายสำหรับทุกๆ กิจกรรมตามต้องการได้ทั้งหมด แต่รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้มีจำกัดนั้นเพื่อการใช้จ่ายในบางภารกิจตามความจำเป็นและเหมาะสม นอกจากนี้ ท้องถิ่นแต่ละแห่งในประเทศไทยมีความเจริญไม่เท่ากันทำให้อปท. แต่ละแห่งมีความต้องการที่จะใช้จ่ายเงินแตกต่างกันมาก ดังนั้นการที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งต่างมีความต้องการใช้จ่ายมากกว่ารายได้ที่มี และความต้องการที่จะใช้จ่ายมีความแตกต่างกันมากนี้ จึงเป็นภารຍาที่จะจัดแบ่งภารกิจให้ชัดเจนก่อน แล้วค่อยมาจัดแบ่ง

รายได้ให้แต่ละอปท. ตามความต้องการอย่างเพียงพอ เนماะสม และเป็นที่พอยใจแก่ทุกๆ ห้องถิน ได้

นอกจากนี้ ในการออกแบบระบบวิธีการงบประมาณ ระบบการควบคุมการใช้จ่าย และระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิน งานวิจัยนี้ได้คำนึงถึงหลักการ ดังต่อไปนี้

1) หลักกว่าด้วยความสมดุลระหว่างการควบคุม และความคล่องตัว

การควบคุมการใช้จ่ายของภาครัฐบาลเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญที่จะทำให้การใช้จ่าย มีประสิทธิภาพ และไม่เกิดการรั่วไหล อย่างไรก็ตาม การควบคุมมากเกินไปก็จะก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในการใช้จ่าย และก่อให้เกิดการใช้ประสิทธิภาพได้ ดังนั้นดุลยภาพของการควบคุม และความคล่องตัวจึงเป็นสิ่งที่ได้คำนึงในการออกแบบระบบการควบคุมการใช้จ่ายที่ดี

2) หลักกว่าด้วยการควบคุมโดยเน้นที่ผลสัมฤทธิ์มากกว่าเน้นพิธีการ

ระบบการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลขณะนี้เป็นการควบคุมที่มุ่งเน้นที่การควบคุมขั้นตอน และการควบคุมวิธีการในการใช้จ่ายเป็นสำคัญ มากกว่าจะควบคุมที่ผลสัมฤทธิ์ของการใช้จ่าย จึงมีปรากฏการณ์ที่ว่า ผู้ทำถูกขั้นตอนเป็นผู้ที่ได้รับการรับรองว่าได้ใช้จ่ายไปถูกต้องตามระเบียบ ทั้งที่เป็นการใช้จ่ายที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่คล่อง และบางทีก็แอบแฝงด้วยผลประโยชน์ ส่วนตัว แต่การใช้จ่ายที่ดำเนินการไปโดยสุจริต และได้เป็นผลดีต่อส่วนรวมมากกว่า แต่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนกลับไม่ได้รับการรับรองว่าเป็นการใช้จ่ายที่ถูกต้อง ระบบการควบคุมการใช้จ่ายแบบนี้ เป็นระบบที่ก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวได้มาก แต่ไม่สามารถประกันการรั่วไหลได้

ระบบการควบคุมใช้จ่ายสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถินที่ออกแบบบางระบบในงานวิจัยนี้ได้เน้นที่การควบคุมที่ผลสัมฤทธิ์ของการใช้จ่าย คือจะต้องไม่ลอกเลี้ยงการควบคุมการใช้จ่ายมาจากการบัญชีของรัฐบาล

3) หลักกว่าด้วยความคุ้มค่าของการควบคุม

ระบบการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลในปัจจุบัน เป็นระบบที่มุ่งประกันการรั่วไหลโดยสัมบูรณ์ (Absolute) กล่าวคือ เมื่อมีกรณีรั่วไหลเกิดขึ้นจากคนทำผิดจำนวน 1 % ของผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งหมดก็จะเป็นเหตุให้ฝ่ายกำหนดระบบควบคุมไปออกแบบระบบเพื่อประกันไม่ให้กรณีรั่วไหลเกิดขึ้นได้อีก ดังนั้นจึงเป็นการลงโทษคนที่ทำได้อีก 99 % ที่ต้องมาปฏิบัติตามกติกาที่เข้มงวดอันเกิดจากคนทำไม่ได้เพียง 1 % ระบบจึงไม่คล่องตัว แทนที่จะมุ่งประกันการรั่วไหลโดยสัมบูรณ์ น่า

จะใช้หลักว่าด้วยความคุ้มค่าของการควบคุม (Cost Effectiveness) แทนที่จะใช้หลักสัมบูรณ์ของ การประกันการรับไว้ให้ (Assurance of No Default) เช่น หากพิสูจน์ได้ว่าการรับไว้ให้อาจ เกิดขึ้น 1 % ของกรณีทั้งหมด และก่อให้เกิดความเสียหายคิดเป็นมูลค่าปีละ 2 ล้านบาท แต่ในการประกัน ไม่ให้เกิดกรณีรับไว้ให้ 1 % นั้นต้องใช้ต้นทุนในการบังคับใช้กฎระเบียบซึ่งคิดเป็นเงินที่ต้องใช้ถึง 20 ล้านบาท ทั้งนี้โดยคำนึงถึงต้นทุนของทั้งฝ่ายบังคับใช้ และของผู้ที่ถูกบังคับใช้ หากกรณีเป็นเช่นนี้ ก็น่าจะปล่อยให้มีการรับไว้ให้ 1 % และเสียเงิน 2 ล้านบาทต่อปี ดีกว่าที่จะออกแบบวางแผนระบบซึ่งมี ต้นทุนการบังคับใช้ถึง 20 ล้านบาท เพื่อให้เกิดผลของการไม่รับไว้ให้ 2 ล้านบาทเท่านั้น ซึ่งถือว่าไม่ คุ้มค่า (Cost Effective)

4) หลักว่าด้วยความมีมาตรฐานที่หลักทรัพย์

ระบบการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลมีความเน้นเอียงในการใช้มาตรฐานเดียวสำหรับ ทุกๆ หน่วยงาน ทุกๆ องค์กร และทุกๆ จังหวัด ความเป็นมาตรฐานเดียวไม่ใช่เป็นเรื่องดีเสมอไป มาตรฐานเป็นสิ่งที่ควรมี แต่ไม่จำเป็นต้องมีมาตรฐานเดียว ควรมีมาตรฐานได้หลักมาตรฐานตาม ความเหมาะสมของงานของแต่ละองค์กร ของแต่ละเงื่อนไข ของแต่ละเหตุการณ์ และของแต่ละ ห้องที่

3. วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาที่งานวิจัยนี้ใช้ ได้แก่ การสำรวจเอกสาร บทความ ผลงานวิจัย และข้อมูล ต่างๆ จากแหล่งข้อมูลห้องสมุด internet และจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การศึกษาระบบการคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งการแลกเปลี่ยนข้อมูลเดิม กับผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับในเรื่องรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งภาครัฐ (รัฐบาล และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และภาคเอกชน (ผู้นำชุมชน บริษัทเอกชน) จากการสัมมนา การ ประชุม การสัมภาษณ์ และการสำรวจความเห็นกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ โดยมี ขั้นตอนการศึกษาดังนี้

3.1 ศึกษา และวิเคราะห์ภารกิจหรือกิจกรรมของภาครัฐทั้งหมดที่ทำอยู่ในปัจจุบัน และที่ พึงกระทำ และวิเคราะห์กิจกรรมทั้งหมดของภาครัฐว่า กิจกรรมใดควรเป็นกิจกรรมของรัฐบาลกิจ กิจกรรมใดควรเป็นกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน ระดับใด และกิจกรรมใดควรเป็นกิจกรรมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐบาล และองค์กรป ก ครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้แบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นระดับบุน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระดับล่าง ได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทั้งนี้ พัทยาให้เกียบเท่ากับเทศบาล และกรุงเทพมหานครเป็นทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบุนเดส์และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง

3.2 เมื่อสามารถจำแนกกิจกรรมของภาครัฐทั้งหมดออกเป็นกิจกรรมที่ควรจะเป็นของรัฐบาล และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับแล้ว จึงกลับมาพิจารณาว่ากิจกรรมของรัฐบาลที่ได้มอบให้ท้องถิ่นไปแล้วมีอะไรบ้าง มีกิจกรรมใดบ้างที่รัฐบาลจะต้องมอบให้ท้องถิ่นเพิ่มเติมอีก เพื่อให้ อบต. จะสามารถจัดทำภารกิจของอปท. ได้จริง และเมื่อรัฐบาลได้มอบกิจกรรมนั้นๆ ไปให้ท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะลดบทบาทลงอย่างไร หรือจะเปลี่ยนบทบาทอย่างไร ในการนี้ งานวิจัยนี้ได้วิเคราะห์ว่ารัฐบาลต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบาทอะไรบ้าง มีภูมายังหรือภูมาระเบียบใดที่ต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขบ้าง เพื่อว่าการเพิ่มอำนาจหรือการเพิ่มกิจกรรมให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นจะได้มีเป็นการเพิ่มเติมหรือขยายอำนาจของภาครัฐโดยรวม

3.3 ศึกษาการโอนงบประมาณจากรัฐบาลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกันระหว่างรายได้ของรัฐบาลที่จะจัดแบ่งให้ อปท. และรายจ่ายของรัฐบาลที่ควรจะต้องลดลงจากภาระด้านการกิจที่กระจายให้ท้องถิ่นทำ ทั้งในแง่เงื่อนเวลาและจำนวนเงิน เพื่อไม่ให้การกระจายอำนาจก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพทางการคลังของรัฐบาลและของอปท. อีกทั้งป้องกันไม่ให้เกิดความสูญเปล่าทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการกระจายอำนาจ

3.4 ศึกษาสภาพปัจจุบัน และวิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินงานด้านรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และออกแบบบางระบบควบคุมการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะนำไปสู่การใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพ คล่องตัว คุ้มค่าในการควบคุม มุ่งผลลัพธ์ให้มากกว่าพิธีการ

3.5 ศึกษา และวิเคราะห์ระบบวิธีการงบประมาณในรูปแบบต่างๆ และออกแบบบางระบบวิธีการงบประมาณที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อก่อให้เกิดการบริหารงานงบประมาณที่ยึดหยุ่น ทันสมัย โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ

3.6 ศึกษาระบบการตรวจสอบการใช้จ่าย โดยคำนึงถึงการตรวจสอบหลังจ่าย (Post-Audit System) ซึ่งจะต้องมีความโปร่งใส ยุติธรรม คล่องตัว และปigramการร่วมกันได้ และออกแบบบางระบบการตรวจสอบเป็น 4 ระดับคือ การตรวจสอบภายใน (Internal Audit) การตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบ (Audit Committee) การตรวจสอบของผู้ตรวจสอบภายในอิสระ (Audit of Independent External Auditor) และการตรวจสอบโดยประชาชน ชุมชน และองค์กรชุมชน

4. ข้อค้นพบ

ข้อค้นพบด้านรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จากการศึกษา สรุปได้ดังต่อไปนี้

4.1 การจัดแบ่งภารกิจ

4.1.1 การจัดแบ่งภารกิจของภาครัฐระหว่างรัฐบาลและอปท. และระหว่างอปท. แต่ละระดับเป็นอย่างล่าช้า

จากการศึกษาพบว่า เมื่อรัฐบาลกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้มากขึ้นตามสัดส่วนรายได้ที่กำหนดในพ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ แล้ว แต่การจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับเป็นไปอย่างล่าช้า อยู่เพียงในขั้นการทำแผนปฏิบัติและเตรียมการ ยังไม่ได้มีการลงมือปฏิบัติ ขณะนี้คณะกรรมการภารกิจฯ ได้จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนกระจายอำนาจให้แก่อปท. ตามที่พ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ กำหนดเสร็จเรียบร้อยแล้ว และคาดว่าจะนำเสนอบริษัทฯ ในเดือนกุมภาพันธ์ 2545 นี้ เนื่องจากแผนฯ ยังไม่ได้รับความเห็นชอบ การปฏิบัติและแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เกิดผลเป็นไปตามแผนฯ จึงยังคงไม่เกิดขึ้น

การจัดแบ่งภารกิจของภาครัฐระหว่างรัฐบาลและอปท. และระหว่างอปท. แต่ละระดับหากเกิดขึ้นล่าช้าอาจจะส่งผลเสียหายต่อเศรษฐกิจ และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐบาลได้ในอนาคต

งานวิจัยมีความเห็นว่า การจัดแบ่งและให้ชัดเจนเป็นสิ่งที่จำเป็นที่ต้องดำเนินการไปพร้อมๆ กันกับการกระจายอำนาจด้านรายได้ เป็นสิ่งที่ต้องทำโดยเร่งด่วน เพื่อให้

(1) ท้องถิ่นสามารถเลือกจัดสรรเงินบประมาณของตนในการใช้จ่ายเพื่อมุ่งดำเนินภารกิจอันเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องระดับท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และได้อย่างเหมาะสม การไม่จัดแบ่งภารกิจดังกล่าวให้ชัดเจนแล้วอาจก่อให้เกิดการแข่งกันดำเนินภารกิจหนึ่งๆ มากจนเกินไป เกิดการทำลายล้างกัน หรือเกี่ยงกันไม่ดำเนินภารกิจหนึ่งภารกิจใด ทำให้ผลเสียหายจะตกกับประชาชน เพราะไม่ได้รับบริการที่เหมาะสม หรือเกิดการสูญเสียของทรัพยากรโดยใช้เหตุ

(2) รัฐบาลสามารถเลือกจัดสรรเงินบประมาณของตนในการใช้จ่ายเพื่อมุ่งดำเนินภารกิจอันเป็นภารกิจของรัฐบาล ซึ่งจะเป็นเรื่องระดับชาติ และระดับนานาชาติได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศสูงสุด การที่รัฐบาลสามารถเข้าใจในภารกิจของรัฐบาลหมายถึงว่ารัฐบาลจะต้องลดภาระดำเนินภารกิจที่ควรเป็นของอปท. ลงและปล่อยให้

อปท. ดำเนินการภารกิจของอปท. รัฐบาลจะสามารถดำเนินภารกิจหลักๆ ของรัฐบาลได้ดีและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

แนวทางการกระจายอำนาจในด้านภารกิจควรเป็นไปในลักษณะที่รัฐบาลหยุดหรือลดบทบาทการจัดทำภารกิจต่างๆ ที่ควรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลง และให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกดำเนินภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เอง ตามความเหมาะสมและเป็นไปความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ไม่ใช่เป็นการโอนภารกิจที่รัฐบาลเคยทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำแทนแบบหนึ่งต่อหนึ่ง เช่น กรณีเงินถ่ายโอน

4.1.2 กฎหมายเฉพาะของภารกิจต่างๆ จำนวนมากที่จะให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจตามกรอบภารกิจในพ.ร.บ. แผนกระจายอำนาจฯ ยังไม่ได้รับการแก้ไข

แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่ที่จะจัดทำภารกิจโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งอปท. ซึ่งได้แก่ พ.ร.บ. องค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 พ.ร.บ. องค์กรบริหารส่วนตำบล 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. ไว้อย่างกว้างๆ ในลักษณะนமธรรม เช่น การรักษาความปลอดภัย การรักษาความสงบเรียบร้อย การอนามัย ฯลฯ โดยไม่ได้ระบุว่าหรือกำหนดประเภทภารกิจว่าเพื่อดำเนินการตามที่กฎหมายข้างต้นได้ให้อำนาจไว้ อปท. จะต้องทำภารกิจใดได้บ้าง นอกจากนี้ยังพบว่า มีหลายภารกิจที่จะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการแต่ก่อปท. 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 รัฐบาลยังไม่ได้แก้ไขกฎหมายเฉพาะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินภารกิจได้ตาม พ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ ผลคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่กล้าที่จะดำเนินภารกิจที่ พ.ร.บ. การ

กระจายอำนาจให้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางแห่ง จะมีความพร้อมที่จะจัดทำภารกิจนั้นๆ เพราะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่แน่ใจว่าหากจัดทำภารกิจไปแล้วอาจจะขัดต่อกฎหมายเดิมหรือไม่ การท่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ทำภารกิจที่พ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ กำหนด เพราะกลัวว่าจะขัดต่อกฎหมายเฉพาะ ก็อาจเป็นเหตุให้ใช้อ้างได้ว่ากระจายอำนาจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถทำภารกิจนั้นๆ ได้ แสดงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อม

4.1.3 ความเข้าใจผิดว่า ความพร้อมหรือไม่พร้อมของอปท. เป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดว่าจะกระจายอำนาจ และถูกใช้เป็นข้ออ้างที่จะไม่การกระจายอำนาจหรือกระจายอำนาจล่าช้า

จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันยังมีความสับสนถึง “ความพร้อมหรือไม่พร้อม” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเข้าใจว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญในการที่รัฐบาลจะกระจายอำนาจให้อปท. หรือไม่ ซึ่งงานวิจัยเห็นว่า การกระจายอำนาจต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอนตามกำหนดของรัฐธรรมนูญ และพ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ ความพร้อมหรือไม่พร้อมของอปท. จึงมิใช่ปัจจัยสำคัญที่จะกำหนดว่าจะกระจายอำนาจหรือไม่ อีกทั้งกฎหมายได้กำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุน หรือสร้างความพร้อมให้กับอปท. ร่วมกับอปท.เอง เพื่อให้การกระจายอำนาจเกิดขึ้นโดยไม่ก่อให้เกิดการสูญเสียทางเศรษฐกิจ และเป็นประโยชน์ต่อชาติ

ความเข้าใจถึงความพร้อมของอปท. ส่วนใหญ่เป็นการมองอปท. ทุกแห่งในลักษณะมาตราฐานเดียว โดยเข้าใจว่า “ความพร้อมของท้องถิ่น” หมายถึง ทุกๆ อปท. ต้องพร้อมพร้อมๆ กัน และจะกระจายอำนาจได้ก็ต่อเมื่อ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อม ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมก็ไม่ควรกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น แต่ไม่ได้มีการนิยามว่าความพร้อมที่ว่าหมายถึงความพร้อมด้านใด งานวิจัยนี้เห็นว่า ปัจจัยที่สำคัญและแสดงความพร้อมที่สำคัญของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการที่อปท. มีรายได้เป็นของตนเองในจำนวนที่มากเพียงพอที่จะใช้จ่าย ซึ่งความพร้อมนี้ พ.ร.บ. กระจายอำนาจได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้ว นอกจากนี้ ไม่ควรที่จะต้องขอให้ ทุกๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพร้อม พร้อมๆ กันจึงค่อยกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น เพราะหากต้องรอให้ทุกๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมพร้อมๆ กันแล้วจึงกระจายอำนาจ คงจะไม่ต้องกระจายอำนาจกันในที่สุด เพราะท้องถิ่นมีความหลากหลายมาก ข้อเท็จจริงที่พบคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายแห่งที่พร้อม ได้แก่ กรุงเทพมหานคร พัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และอปท. บางแห่ง เป็นต้น และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลายแห่งที่ไม่พร้อม โดยความพร้อมนี้ไม่จำเป็นที่ต้องพร้อมๆ กัน ท้องถิ่นจำนวนมากมีศักยภาพสูง และมีความกว้างขวางมากกับการที่จะสร้างความพร้อมของตน ปัจจัยที่สำคัญคือ การทำให้องค์กร

ประกอบส่วนห้องถิน มีรายได้เป็นของตนคงจำนวนมากพอสมควร และให้ห้องถินได้พร้อมสามารถเลือกทำการกิจของอปท.ตามขีดความสามารถของห้องถินนั้นๆ ห้องถินได้ที่ยังไม่พร้อมในด้านไหน รัฐบาลก็ควรเข้าไปส่งเสริมสนับสนุน ช่วยสร้างความพร้อมให้ห้องถินนั้นๆ

ความพร้อมที่สำคัญและเป็นอุปสรรคของการกระจายอำนาจจึงไม่ได้อยู่ที่องค์กรปกครองส่วนห้องถิน แต่อยู่ที่รัฐบาล ว่ารัฐบาลพร้อมที่จะลดบทบาทหรืออำนาจหรือไม่ และต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าจะลดอำนาจอย่างไร และเมื่อใด ให้ชัดเจนจึงจะกระจายอำนาจได้สำเร็จ

4.1.4 กระบวนการต่างๆ ที่รัฐบาลดำเนินการเพื่อการกระจายอำนาจ ยังไม่คงไม่เป็นระบบ และมีลักษณะต่างคนต่างทำ

การศึกษาพบว่า การดำเนินการกระจายอำนาจของแต่ละหน่วยงานของรัฐบาลที่เป็นอยู่ มีลักษณะที่ต่างคนต่างทำ และไม่เป็นระบบ ทำให้ยากที่จะเกิดประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ ที่เสนอได้ และอาจก่อให้เกิดการสูญเสียทางเศรษฐกิจสูงกว่าที่ควรเป็น อุปสรรคที่สำคัญคือหน่วยงานรัฐส่วนใหญ่ไม่เข้าใจว่าการกระจายอำนาจ คือการหยุดดำเนินการการกิจขององค์กรปกครองส่วนห้องถินที่รัฐบาลกำลังดำเนินการในขณะนี้ลง เป็นการลดบทบาทหรืออำนาจของรัฐบาลลง และกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนห้องถิน เป็นการให้อำนาจอปท.ตัดสินใจได้เอง หรือเป็นไปได้ว่าอาจจะเข้าใจ แต่ต้องการต่อเวลาในการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนห้องถิน ก็เป็นได้

งานวิจัยนี้ เห็นว่า การกระจายอำนาจจะต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ โดยมีการวางแผนจากการมองภาพรวม สิ่งที่จะเป็นผลของการกระจายอำนาจก่อนหน้าไปจากอปท.และประชาชน จะได้รับอำนาจมากขึ้น คือ รัฐบาลจะต้องลดอำนาจลง และขนาดของรัฐบาลควรจะต้องเล็กลง การวางแผนกระจายอำนาจจึงต้องทำร่วมไปกับภาระวางแผนปฏิรูประบบราชการ โดยมีผลลัพธ์คือ รัฐบาลมีขนาดเล็กลง ไม่ใช่ใหญ่ขึ้น เพราะรัฐบาลได้กระจายอำนาจส่วนหนึ่งไปให้อปท. แล้ว

4.1.5 แนวคิดของการกระจายอำนาจโดยการโอนเงิน โอนงาน และโอนคนให้แก่ อปท. แบบหนึ่งต่อหนึ่ง ทำให้การกระจายอำนาจเกิดอย่างล่าช้า เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ และเป็นภาระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนห้องถิน

งานวิจัยนี้มีความเห็น การที่รัฐบาลมีแนวคิดที่จะโอนเงิน โอนงาน และโอนคนของหน่วยงานของรัฐบาลที่ทำการกิจที่ควรเป็นขององค์กรปกครองส่วนห้องถิน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนห้องถินแบบหนึ่งต่อหนึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจ ทำให้การกระจายอำนาจล่าช้า เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ และเป็นผลเสียหายต่อห้องถินได้ เพราะอปท. อาจไม่ต้องการจัดทำภารกิจที่รัฐบาลเคยจัดทำในพื้นที่ของอปท. ก็เป็นได้ อีกทั้งการโอนคนจากรัฐบาลไปสู่อปท. ส่วน

ในญี่ปุ่นก็เป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูง มีระดับเงินเดือนสูง และมีความรู้ความสามารถสูงเกินไปที่จะไปประจำที่อปท. อีกทั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงของก็อาจไม่อยากย้ายไปประจำทำงานกับอปท. ในขณะที่อปท. อาจจะไม่ต้องการเจ้าหน้าที่ระดับสูงซึ่งมีเงินเดือนสูงและเป็นภาระทางการคลังของอปท. ในด้านรายจ่ายประจำต่อไป

ตัวอย่างแนวคิดดังกล่าวได้แก่ กำหนดให้รัฐบาลหยุดทำการกิจหนื้นๆ ที่ควรเป็นของอปท. เช่น หยุดสร้างถนน สะพาน หยุดขุดบ่อน้ำ หยุดจัดซื้อข้อมูลให้เด็กนักเรียนฯ ในพื้นที่อปท. หนึ่งๆ และจะโอนเงินงบประมาณส่วนนี้ให้กับอปท. ในขณะเดียวกันรัฐบาลได้กำหนดให้อปท. ต้องสร้างถนน สะพาน ขุดบ่อน้ำ จัดซื้อข้อมูลให้เด็กนักเรียนฯ แทนรัฐบาล และต้องรับโอนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐบาลที่เคยทำการกิจหนื้นๆ ตามงานที่กระจายอำนาจให้อปท. ไปด้วย

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

4.2 วิธีการงบประมาณ

4.2.1 อปท. ไม่มีอำนาจกำหนดรายละเอียดวิธีการงบประมาณของตนเองแต่ถูกกำหนดให้ปฏิบัติตามรูปแบบและระบบวิธีการงบประมาณที่ออกโดย กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งกำหนดให้วิธีการงบประมาณของ อปท. มีมาตรฐานเดียว และให้ใช้กับทุกอปท. (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร (กทม.))

ระบบวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถูกกำหนดโดยหน่วยงานของรัฐบาล คือ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยกำหนดให้มีลักษณะคล้ายกับวิธีการงบประมาณของรัฐบาล และเป็นวิธีการงบประมาณที่มีมาตรฐานเดียวใช้กับทุกอปท. (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) มีได้มีการจัดแยกหลายฯ มาตรฐานให้เหมาะสมสำหรับอปท. ที่มีความแตกต่างกันมาก พบว่าอปท. บางแห่งเป็นองค์กรขนาดใหญ่ เจ้าหน้าที่มีจำนวนมาก มีรายได้สูง มีกิจกรรมที่ต้องจัดทำมาก เช่น เทศบาลนคร อบจ. บางแห่งฯ และมีอปท. บางแห่งมีขนาดเล็ก เจ้าหน้าที่มีจำนวนไม่มาก มีรายได้ต่ำ มีกิจกรรมที่สามารถดำเนินการได้ไม่มาก สาเหตุที่กำหนดเป็นมาตรฐานเดียวสำหรับทุกๆ อปท. ส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐได้กำหนดรูปแบบการปกครองขององค์กรปกครอง

ครองส่วนท้องถิ่น เมื่อนอนของรัฐบาล มีฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภา ซึ่งทำให้กระบวนการภาครัฐในการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรขนาดเล็กซับซ้อน และมีขั้นตอนมากโดยไม่จำเป็น เกิดความสับสนเปลี่ยนทางการใช้จ่าย อีกทั้งเป็นรูปแบบที่กำหนดเน้นที่พิธีกรรมมากกว่าผลลัพธ์ นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐบาล (กรรมการปกครอง) จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ รวมถึงการบริหารงบประมาณของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค่อนข้างมาก เช่น มีหนังสือสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำงบประมาณเน้นกิจกรรมหนึ่งกิจกรรมใด การให้คำแนะนำนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ การเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องของรัฐบาลในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยลงในรายละเอียดการปฏิบัติซึ่งขัดกับหลักการกระจายอำนาจ เป็นการปฏิบัติต่อปท. เสมือนของปท. เป็นหน่วยงานสาขาของรัฐบาล ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอิสระในการตัดสินใจด้านรายจ่ายและบริหารงานด้านรายจ่ายของตนอย่างแท้จริง

4.2.2 วิธีการงบประมาณของอปท. ปัจจุบันยังไม่ได้มุ่งเน้นที่ผลงานหรือกิจกรรมแต่มุ่งเน้นรายละเอียดรายการทางการเงิน และพิธีการงบประมาณ

จากการศึกษาพบว่า รูปแบบวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันเป็นรูปแบบที่เน้นรายละเอียดรายทางการเงินและพิธีการงบประมาณ มากกว่ากิจกรรมและผลงาน เนื่องจากวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดได้ลอกเลียนจากแบบวิธีการงบประมาณของรัฐบาล ซึ่งเป็นระบบที่ล้าสมัย จากการศึกษาพบว่าขณะนี้รัฐบาลกำลังปรับเปลี่ยนรูปแบบงบประมาณของรัฐบาลเป็นงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Base Budgeting) แต่งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ได้ปรับเปลี่ยน เพราะยังจากการเปลี่ยนวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องให้หน่วยงานรัฐเป็นผู้กำหนด แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางแห่งจะพร้อมและต้องการปรับเปลี่ยนวิธีการงบประมาณของตนให้ทันสมัย แต่ก็ไม่สามารถทำได้ ทำให้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการวางแผนทางการเงินการคลัง การจัดทำงบประมาณจึงเป็นการทำตามพิธีการและเพื่อให้ได้เงินมาใช้จ่ายเท่านั้น

4.2.3 วิธีการงบประมาณของอปท. เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ

แม้ว่าไม่นานมานี้ กรรมการปักครอง กระทรวงมหาดไทย จะได้สั่งการให้อปท. โดยเฉพาะ อบต. ดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ในรูปของประชาคม แต่จากการ

ศึกษาพบว่าประชาชนยังคงไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณของอปท. มากนัก และถึงแม่จะมีการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นจะมักไม่เป็นระบบ สาเหตุเพราะระบบวิธีการงบประมาณมิได้กำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเงื่อนไขของการจัดทำงบประมาณที่ชัดเจน มิได้ระบุกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน วิธีการการมีส่วนร่วม และระยะเวลาที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ให้ชัดเจน นอกจากนี้งานวิจัยพบว่า บางอปท. มีการจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แต่บประมาณรายจ่ายของอปท. กลับมิได้สอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่นเท่าไหร่นัก คือ แผนฯ ก็อยู่ส่วนแผน แต่จะมีการนำไปจัดในงบประมาณหรือไม่นั้น ไม่มีการเชื่อมโยงกันที่ชัดเจน พบร่วม แผนพัฒนาท้องถิ่นจะกำหนดถึงกรอบแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นในกิจกรรมด้านต่างๆ ซึ่งกว้างมาก ไม่เป็นรูปธรรม และอปท. ขาดเล็กส่วนใหญ่ไม่ได้จัดทำงบประมาณของท้องถิ่นตามกรอบแนวทางที่แผนพัฒนาท้องถิ่นกำหนด และประชาชนมิได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการจัดทำงบประมาณโดยตรง แต่อาจมีส่วนร่วมรับฟังการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในส่วนที่เป็นตอนที่งบประมาณได้ร่างเสร็จเรียบร้อยแล้ว

การที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณของ อปท. นี้เอง ทำให้อาจเกิดความขัดแย้ง การไม่เข้าใจกัน และประชาชนไม่สามารถร่วมตรวจสอบการทำงานของอปท. ได้เท่าที่ควร

4.3 ระบบควบคุมการใช้จ่าย

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

งานวิจัยนี้ได้ศึกษาระบบการควบคุมการใช้จ่ายขององค์กรปักครองส่วนท้องถิ่น ลงใน 5 ระบบงาน ดังนี้

- ระบบการควบคุมงบประมาณ
- ระบบการเงิน
- ระบบพัสดุ
- ระบบบริหารบุคลากร
- ระบบบัญชี

ระบบการควบคุมการใช้จ่ายของอปท. เหล่านี้ ปัจจุบันถูกกำหนดหน่วยงานของรัฐบาล เช่น กรมการปักครอง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง) กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังฯ ผ่านการออกกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่างๆ ยกเว้นระบบบริหารบุคลากรซึ่ง

ปัจจุบันถูกกำหนดโดยการออกหลักเกณฑ์และดำเนินการบริหารงานบุคคลของอปท. ของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น (กส.) อาศัยอำนาจตามพ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 องค์ประกอบของ กส. มีลักษณะได้มาตรฐานคือ ประกอบไปเป็นด้วย ตัวแทนของหน่วยงานรัฐบาลเป็นกรรมการจำนวน 6 คน ร่วมกับตัวแทนของอปท. 5 คนและผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน กส. มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นทุกประเภท (ยกเว้นกทม.) นอกจากนี้ยังมีการกำหนดคณะกรรมการกลางสำหรับอปท. ประเภทต่างๆ และคณะกรรมการระดับท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด ซึ่งงานวิจัยเห็นว่าเป็นระบบที่ซับซ้อน และยุ่งยาก ทำให้การบริหารบุคคลภาครชของอปท. แต่ละแห่งผูกกันเป็นเครือข่าย เช่นเดียวกับระบบราชการของรัฐบาลซึ่งมีขนาดใหญ่ มีบุคลากรมาก จึงใช้มาตรฐานเดียวกันสำหรับทุกเรื่องผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานไม่สามารถบริหารงานได้ ทำให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นงานวิจัยจึงเห็นว่า ระบบเครือข่าย แบบ กส. แม้ว่าจะนำมาซึ่งความมั่นคงในเชิงพิการงานของพนักงาน แต่ก็แลกด้วยการบริหารจัดการที่ไม่เป็นอิสระและไม่มีประสิทธิภาพ

การกำหนดวิธีการควบคุมการใช้จ่ายของหน่วยงานรัฐบาล ผ่านการออกกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการต่างๆ จะลงในรายละเอียดว่าอปท. จะต้องปฏิบัติอย่างไร และอย่างไร ทางด้านการเงิน การพัสดุ บริหารบุคคลภาคร และการบัญชี การกำหนดคุณมีการปฏิบัติงานตัวอย่างระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติตาม 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 และถูกากอปท. จะปรับปรุงระบบการควบคุมการใช้จ่ายของตนให้เหมาะสม และมีประสิทธิภาพสูงขึ้น แต่ขัดกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่รัฐบาลกำหนดแล้ว ก็จะเท่ากับว่า อปท. กระทำการใดก็ตาม เป็นที่ทราบกันดีว่าระบบการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลในปัจจุบันก็มีปัญหา ล้าสมัย และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งรัฐบาลเองก็ตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้ และกำลังดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงระบบการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลอยู่ในขณะนี้ การจำกัดอำนาจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ต้องดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบการควบคุมการใช้จ่ายแบบเดียวกับรัฐบาลโดยลงในรายละเอียดปฏิบัติ ทั้งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่หน่วยงานสาขาของรัฐบาล จึงไม่เหมาะสม และขัดกับแนวคิดการกระจายอำนาจอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศไทยเป็นรัฐเดียว การบริหารจัดการได้ ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งระบบการควบคุมการใช้จ่ายภาครัฐต้องมีมาตรฐานพอสมควร เพื่อสร้างความมั่นใจในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานบริการประชาชน งานวิจัยนี้จึงมีความเห็นว่า รัฐบาลควรแก้ไขกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดระบบการควบคุมการใช้จ่ายของตนเองได้ สามารถบริหารจัดการงาน บริหารเงินบริหารคนของ อบต. เองได้ ภายใต้กรอบมาตรฐานที่รัฐบาลกำหนด กล่าวคือ รัฐบาลควรปฏิบัติกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยถือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานอิสระ ไม่ใช่หน่วยงานสาขาในสังกัดรัฐบาล หรือปฏิบัติต่ออบต. แบบที่รัฐบาลปฏิบัติต่อบริษัทเอกชน คือ เข้าต้องสามารถควบคุมการใช้จ่ายของตนเองได้ ภายใต้กรอบกฎหมาย กรอบมาตรฐานที่รัฐกำหนด เช่น มาตรฐานทางด้านบัญชี การเงินต่างๆ การเปิดเผยข้อมูล การตรวจสอบบัญชี เป็นต้น

4.3.2 ระบบการควบคุมการใช้จ่ายของอบต. ในปัจจุบันควบคุมมากเกินไป ไม่คล่องตัว ไม่โปร่งใส และไม่ประกันการไม่รั่วไหล

จากการศึกษาพบว่า ระบบการควบคุมการใช้จ่ายของอบต. ที่หน่วยงานของรัฐบาลกำหนดมีลักษณะคล้ายกับระบบควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาล ซึ่งควบคุมมากเกินไป ไม่คล่องตัว ไม่โปร่งใส และไม่ประกันการรั่วไหล นอกจากนี้ เนื่องจากอบต. มีความแตกต่างของขนาดองค์กรค่อนข้างมาก โดยอบต. ส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก ได้แก่ อบต. ขนาดที่หน่วยงานของรัฐบาลส่วนใหญ่ เป็นองค์กรขนาดใหญ่ การบริหารงานมีความซับซ้อน การบังคับใช้ระบบการควบคุมการใช้จ่าย อบต. แบบเดียวกับรัฐบาลจึงไม่เหมาะสมกับอบต. ทุกๆ แห่ง โดยเฉพาะอบต.ขนาดเล็ก และระบบฯ ดังกล่าวถูกนำไปใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ไม่ได้เป็นองค์กรขนาดใหญ่ ไม่สามารถให้อบต. ต้องตรวจสอบและขออนุมัติหลายขั้นตอน ผ่านหลายบุคคลเพื่อให้มั่นใจว่าไม่เกิดการรั่วไหล

4.4 ระบบการตรวจสอบการใช้จ่าย

4.4.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีระบบการตรวจสอบภายใน

จากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่ไม่มีระบบการตรวจสอบภายใน ยกเว้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใหญ่ๆ บางแห่ง เช่น กรุงเทพมหานคร เทศบาลบางแห่งฯ ในทางปฏิบัติการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่อยู่ในรูปการตรวจสอบภายใน นักตรวจสอบภายในของรัฐบาล เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) กรมการปกครอง เสมือนตัวจัดหัวด์ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ฯลฯ โดยตัวแทนของหน่วยงานรัฐบาลจะเข้าไปตรวจ

ศอปการทำงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบหรือไม่ ตรวจสอบรายงานต่างๆ ระบบการใช้จ่ายว่าถูกต้อง ครบถ้วนหรือไม่ เป็นไปตามการมอบหมายหรือไม่ ซึ่งการตรวจสอบนี้งานวิจัยถือว่าเป็นการตรวจสอบภายในไม่ใช้การตรวจสอบภายนอกใน เนื่องจากผู้ที่ตรวจสอบเหล่านี้มิได้เป็นคนในองค์กร หรือไม่ได้รับเงินว่าจ้างจากผู้บริหารอปท. และไม่ได้รายงานผลการตรวจสอบขึ้นตรงกับผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นตัวแทนของหน่วยงานรัฐบาล รับเงินเดือนและขึ้นตรงต่อรัฐบาล รัฐบาลเป็นผู้สั่งให้มีการตรวจสอบนี้ขึ้น การที่รัฐบาลมีหน่วยงานจำนวนมากทำการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปฏิบัติต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสมือนเป็นหน่วยงานสาขาของรัฐบาลด้วยจึงขัดกับแนวคิดการกระจายอำนาจ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่หน่วยงานสาขาของรัฐบาล แต่เป็นหน่วยงานอิสระที่ได้รับการเลือกตั้งแบบอันดับแรกมิใช่รับผิดต่อหน่วยงานของรัฐบาลที่เข้าไปตรวจสอบโดยตรงอย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังคงสามารถตรวจสอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่ถือเป็นการตรวจสอบภายนอก และควรตรวจสอบอปท. ว่าอปท.ได้ดำเนินการตามกรอบกฎหมายที่กำหนดหรือไม่มากกว่าจะตรวจสอบรายละเอียดวิธีการใช้จ่าย จำนวนเงินที่ใช้จ่าย ฯลฯ รัฐบาลสามารถตรวจสอบอปท. โดยลงในรายละเอียดการใช้จ่ายของอปท. ได้ในกรณีที่อปท.ใช้จ่ายเงินของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับโครงการต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้แน่ใจได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้เงินของรัฐบาลตามกิจกรรมที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุนอย่างคุ้มค่า และเป็นไปตามจุดประสงค์ที่กำหนด

4.4.2 ถ้ารัฐบาลจะกำหนดให้ สตง. เป็นหน่วยงานที่ต้องตรวจสอบอปท. คาดว่า สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) จะไม่สามารถตรวจสอบอปท. ได้ครบถ้วนทุกแห่งภาย ในเวลาอันสั้น

จากการศึกษาพบว่า สตง. ไม่น่าจะสามารถตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ครบถ้วนทุกแห่งได้ในแต่ละปี เนื่องจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวนมากถึง 8,750 ในขณะที่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบของ สตง. มีเพียง 1,760 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 19 มิถุนายน 2544) และ สตง. ยังหน้าทำที่หลัก คือต้องทำการตรวจสอบหน่วยงานของรัฐบาล (ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค) และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีจำนวนมากกว่า 62,643 หน่วย งานวิจัยนี้ประมาณว่า หาก สตง. ทำการตรวจสอบหน่วยงานต่างๆ ในอัตราของการตรวจสอบในปัจจุบัน (สตง.ตรวจสอบหน่วยงานประมาณ 2,200 หน่วยต่อปี) จะสามารถตรวจสอบงานของทุกหน่วยงานรับตรวจ ทั้งของรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งได้ครบ สตง. จะต้องใช้เวลามากกว่า 30 ปี

ในทางปฏิบัติ สดง. ดำเนินการตรวจสอบหน่วยงานต่างๆ ด้วยการสุ่มตรวจ สำหรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว สดง. ตรวจสอบอปท โดยเฉลี่ยประมาณ 2- 3 ปีต่อครั้งต่อแห่ง นอกจากนี้ กรรมการปักครองยังได้กำหนดให้ประเมินตราจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย อย่างไรก็ตาม พนบว่าการตรวจสอบโดยประเมินตราจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดมีเกิดขึ้นอย่างควบคู่กัน ทั้งอปท. ทุกแห่ง และมีได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้กำหนดให้ ทั้งสดง. และกรรมการปักครองตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการตรวจสอบภายใน ไม่ใช่การตรวจสอบภายนอก ควรยกเลิกอันได้ก่อนหนึ่งเสีย เพื่อไม่ให้ทำงานซ้ำซ้อน หรือแบ่งงานการตรวจสอบให้ชัดเจน

4.4.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้จ่ายของ อปท. ยังคงไม่แพร่หลาย

แม้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีมากขึ้นเป็นลำดับก็ตาม แต่การมีส่วนร่วมของประชาชน และการตื่นตัวและเข้าใจในแนวคิดของการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบอปท. ยังมีไม่มากนัก และมีอย่างไม่แพร่หลาย จากการศึกษาพบว่า มีผู้เชี่ยวชาญนักวิชาการ ข้าราชการและผู้นำท้องถิ่นหลายคน เข้าใจในแนวคิดของการกระจายอำนาจและมีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างกระตือรือร้น แต่ประชาชนโดยส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความสนใจ เข้าใจ ติดตาม หรือ ทราบความเป็นไปและผลกระทบของการกระจายอำนาจต่อตนเอง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการประชาสัมพันธ์เรื่องการกระจายอำนาจยังไม่แพร่หลาย ระบบการดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นอยู่ยังไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากเท่าที่ควร แม้ว่าจะมีการพยายามแล้วก็ตาม เช่น กรรมการปักครองมีการคัดสั่งให้อำเภอ และองค์กรบริหารส่วนตำบลจัดทำประชาคมเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการจัดทำแผนพัฒนาตำบลฯ ซึ่งจากการสอบถามพบว่ามีประชาชนในบางพื้นที่เท่านั้นที่ตื่นตัวกับเรื่องนี้

นอกจากนี้รูปแบบการมีส่วนร่วมมักจะเกิดขึ้นโดยการสั่งการให้มีขึ้น มากกว่าจะเป็นไปตามธรรมชาติของการอย่างมีส่วนร่วมจากประชาชน และการมีส่วนร่วมกับประชาชนที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะเป็นไปในลักษณะของการสื่อสารทางเดียว คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายงานผลงาน ต่างๆ ให้ประชาชนรับทราบ มากกว่าจะเป็นการสื่อสารสองทาง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายงานผลงานต่างๆ ให้ประชาชน และประชาชนแสดงความเห็นตอบกลับมา และประชาชนมีส่วนร่วมคิด และร่วมทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสื่อสารสองทาง มักได้ผลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดเล็ก มีประชาชนในพื้นที่ไม่มาก และมีความใกล้ชิดกัน เช่น อบต. ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดใหญ่ ประชาชนมีจำนวนมาก ประชาชนส่วนใหญ่จะไม่

ค่ายมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เท่าไหรัก เป็นลักษณะการมีส่วนร่วมฝ่ายตัวแทน หรือผู้นำชุมชนมากกว่าการมีส่วนร่วมโดยตรง

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

5. ข้อเสนอ

ข้อเสนอของงานวิจัยนี้ เพื่อบรรลุต่อวัตถุประสงค์ของการศึกษา มีดังต่อไปนี้

5.1 การจัดแบ่งการกิจการรัฐ

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 สินค้าและบริการบางอย่างที่รัฐจัดทำ แล้วมีประสิทธิภาพมากกว่าภาคเอกชนจัดทำ ซึ่งได้แก่ สินค้าและบริการที่กลไกตลาดทำงานไม่สมบูรณ์

การศึกษาเสนอว่า รัฐควรผลิตสินค้าและบริการใดๆ ที่หากผลิตหรือดำเนินงานโดยภาคเอกชนแล้วจะมีปัญหา “ความล้มเหลวของตลาด” (Market Failure) ทำให้สินค้าหรือบริการสาธารณะนั้นๆ ควรถูกแทรกแซงการผลิต หรือ ดำเนินการจากภาครัฐ ภาคกิจของภาครัฐควรดำเนินการเมื่อภาระรวมได้มีความล้มเหลวของกลไกตลาดเกิดขึ้น ได้แก่ (1) สินค้าที่มีสภาพผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) (2) สินค้าสาธารณะ (Public Goods) เช่น การป้องกันประเทศ การสร้างrastructureในทะเล (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. เพื่อใช้เคาระและประเมินผลการปฏิบัติงานทางการคลังของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเชิงเศรษฐศาสตร์ได้ และเปรียบเทียบกับข้อมูลสถิติทางการคลังของต่างประเทศได้ ที่สำคัญสามารถนำไปเชื่อมโยงกับระบบสถิติการคลังภาครัฐได้ เช่น ระบบบัญชีประชาชาติ ดุลการชำระเงิน

ภารกิจภาครัฐ 14 ด้าน ที่เสนอ มีดังนี้

- (1) การบริการสาธารณูปัต्तิ (General Public Services)
- (2) การป้องกันประเทศ (Defense)
- (3) การรักษาความสงบภายในประเทศ (Public Order and Safety)
- (4) การเศรษฐกิจ¹ (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)

¹ การเศรษฐกิจได้แบ่งออกเป็น 9 ด้านย่อย ดังนี้ คือ (1) การพาณิชย์ (2) แรงงาน (3) การเกษตร (4) การเชื้อเพลิงและพลังงาน (5) การอุตสาหกรรมและการเหมืองแร่ (6) การคุณภาพและการขนส่ง (7) การสื่อสาร (8) การท่องเที่ยว (9) การเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดย ด้านย่อย การเกษตร อุตสาหกรรม การคุณภาพและขนส่ง ที่จัดอยู่ในหมวดการเศรษฐกิจ เป็นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ เท่านั้น และแยกออกจากหมวดการเกษตร อุตสาหกรรม การคุณภาพ การคุณภาพขนส่งอุตสาหกรรม เพราะจะเกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายจากรัฐในการควบคุม จำกัด หรือการวิจัยและพัฒนาในหมวดนั้น ๆ และรัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับด้านต่างๆ เหล่านี้เพื่อการพัฒนาประเทศ เช่น การเกษตรในเชิงเศรษฐกิจ ได้แก่ กิจกรรมการอุดหนุนราคาน้ำมัน ศินค้าเกษตร จะจัดในหมวดเศรษฐกิจ แต่ถ้าเป็นการวิจัยและพัฒนาพันธุ์พืชจะจัดอยู่ในหมวดให้กับด้านการเกษตร

- (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 ขอบข่ายผลประโยชน์หรืออานาเขตผลประโยชน์ (Benefit Overlap and Congested Goods)
- 2.3 การประหยัดต่อขนาดในทางเศรษฐกิจ (Economies of Scale)
- 2.4 หลักความใกล้ชิดโดยสามารถตรวจสอบผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นๆได้ (Closeness and Accountability)

ผลการจัดแบ่งภารกิจของภาครัฐ ระหว่าง รัฐบาลและอปท. ตามหลักการข้างต้น คือ

- (1) ภารกิจของรัฐบาล โดยหลักการแล้ว รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่จัดทำภารกิจในทุกประเภท และทุกด้าน ให้แก่ประชาชนทั้งประเทศอยู่แล้ว แต่เพื่อให้การจัดทำภารกิจนั้นก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะความต้องการที่หลากหลายและแตกต่างกันในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเกิดประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นจะต้องจัดแบ่งภารกิจให้ชัด กว่า ภารกิจใดที่รัฐบาลควรมีอำนาจหน้าที่จัดทำ ภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอำนาจหน้าที่จัดทำ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีเรื่องหลักขอบข่ายผลประโยชน์ระดับท้องถิ่น หลักความใกล้ชิดกับประชาชนหรือเขตการปกครองที่เหมาะสม และเพื่อไม่ให้มีการจัดทำภารกิจซ้ำซ้อนกัน โดยภารกิจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกดำเนินการแล้ว และรัฐบาลไม่ควรเข้าไปแข่งขันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำภารกิจนั้น ดังนั้น รัฐบาลจึงมีหน้าที่ออกนโยบาย (Policy Maker) กำกับนโยบาย (Regulator) กำหนดมาตรฐาน (Standard Setter) และส่งเสริมสนับสนุน

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

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังคงมีภารกิจบางประการจะต้องปฏิบัติและจัดทำต่อไป โดยงานวิจัยไม่เสนอให้เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากภารกิจบางอย่างเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับข้อข่ายผลประโยชน์ในระดับชาติ คือ เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องและกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศ (National Benefit Coverage) หรือเป็นภารกิจที่จำเป็นต้องให้มีมาตรฐานเหมือนกันทั่วประเทศ ภารกิจที่ต้องใช้เงินทุนสูงหรือเทคนิคสูงมาก และจะประหดจากขนาดมากกว่ารัฐบาลเป็นผู้จัดทำ เช่น การจัดเก็บภาษีของรัฐบาล การรักษาความมั่งคงแห่งชาติ การบริหารงานต่างประเทศ การบริหารด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในภาพรวม การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การยุติธรรม การจัดโครงสร้างและการบริหารของภาครัฐ การบริการประกันสังคม (Social Security) การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ ฯลฯ ซึ่งหากในอนาคต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความพร้อมมาก สามารถดำเนินภารกิจเหล่านี้ได้ รัฐบาลก็อาจจ้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการบางภารกิจของรัฐบาลได้ตามที่รัฐบาลเห็นสมควร แต่ความรับผิดชอบในภารกิจเหล่านี้ยังคงเป็นของรัฐบาล

(2) ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นภารกิจด้านการปฏิบัติการ (Operation)

ในการให้บริการสาธารณะที่เกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ เป็นบริการที่มีข้อข่ายผลประโยชน์จำกัดพื้นที่ ความใกล้ชิดกับประชาชนทำให้ อปท. ได้เปรียบในการทราบถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และสามารถจัดสินค้าและบริการสาธารณะตรงต่อความต้องการของประชาชนได้ดีกว่ารัฐบาล ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งออกเป็นสองกลุ่ม คือ

- ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรดำเนินการ และสามารถเลือกตัดสินใจได้จากทำหรือไม่ก็ได้ตามความต้องการของประชาชน เช่น การทำงาน การสร้างสะพาน การชุดป้องน้ำ การสร้างโรงพยาบาล การจัดให้มีโรงเรียน ฯลฯ

- ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ดำเนินการแทน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจด้านการปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการใช้งานภาครัฐ เช่น การจัดทำและให้บริการทะเบียนราษฎร์ บัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนสมรส การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป้ายไม้ การจดทะเบียนและตรวจสอบโรงงานหรือเครื่องจักร การให้คำปรึกษาด้านการตรวจสอบเครื่องชั้งตวงวัด การอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ การจดทะเบียนรถยนต์ และล้อเลื่อน การให้บริการเกี่ยวกับทะเบียนที่ดิน ฯลฯ ซึ่งเป็นภารกิจที่เมื่อรัฐบาลมอบหมายให้อปท. แล้ว อปท. ต้องดำเนินการ และไม่สามารถเลือกไม่ทำได้ ทั้งนี้การที่รัฐบาลจะมอบหมายให้แก่อปท. หรือไม่ขึ้นกับความพร้อมของอปท. ซึ่งถ้าหากอปท. มีความพร้อม งานวิจัยเสนอว่ารัฐ

บาลความรอบหมายภารกิจเหล่านี้ให้แก่ อปท.ดำเนินการแทน เพราะจะมีประสิทธิภาพดีกว่ารัฐบาลทำเอง และถ้ามีต้นทุนในการจัดทำภารกิจเหล่านี้ รัฐบาลควรอุดหนุนเงินให้แก่ อปท. ด้วยให้สอดคล้องกับต้นทุนของงานที่มีรอบหมายให้แก่อปท. หรือให้อปท. จัดเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการดังกล่าวตามต้นทุนที่เกิดขึ้นจริง

สำหรับภารจัดแบ่งภารกิจของอปท. งานวิจัยได้ทำการเดียวกับภารจัดแบ่งภารกิจของภาครัฐระหว่างรัฐบาลและอปท. โดยนำภารกิจของอปท. ที่ได้มาจัดแบ่งระหว่างอปท. 2 ระดับ คือระดับบุนและระดับล่าง ทั้งนี้งานวิจัยนี้ ได้เปรียบเทียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ เมืองพัทยาเท่ากับเทศบาล และกรุงเทพมหานครเป็นเสมือนทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระดับบุนและระดับล่าง โดยมีข้อเสนอดังนี้

(2.1) อปท.ระดับบุน ได้แก่ อบจ. ควรทำภารกิจใดๆ ที่มีขอบข่ายผลประโยชน์ทั่วทั้งจังหวัด ภารกิจที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง และ/หรือเทคนิคสูง ภารกิจที่ต้องใช้อำนาจรัฐที่เด็ดขาด เช่น เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการถือกรรมสิทธิ์ การครอบครองสิทธิของประชาชน และเป็นการดูแลในภาพรวมของจังหวัด เช่น การจัดทำผังเมืองจังหวัด การกำจัดขยะ การจัดให้มีโรงพยาบาลประจำจังหวัด การจดทะเบียนเครื่องจักร การประสานงานระหว่างองค์กรภายในจังหวัด การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร ฯลฯ นอกจากนี้ อบจ. ยังมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุนการทำงานของอปท. ระดับล่างให้สามารถปฏิบัติงานได้ และไม่ควรแข่งขันกับอปท. ระดับล่างดำเนินภารกิจของ อปท. ระดับล่างด้วย

(2.2) อปท. ระดับล่าง ได้แก่ อปต. และเทศบาล ควรทำภารกิจที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนในพื้นที่ เป็นภารกิจที่ใช้เงินลงทุนและ/หรือเทคนิคไม่สูงนัก ไม่ต้องใช้อำนาจรัฐบังคับมาก แต่อาศัยความใกล้ชิดกับประชาชน และมีขอบข่ายจำกัดได้ภายในพื้นที่นั้น ๆ ทั้งนี้พึงระลึกด้วยกว่า เทศบาลเป็นอปท.ระดับล่างที่มีสภาพพื้นที่เป็นชุมชนเมือง และอปต. เป็นอปท. ระดับล่างที่มีสภาพพื้นที่เป็นชุมชนชนบท ความต้องการในการจัดทำภารกิจต่างๆ ย่อมแตกต่างกันซึ่งอปท. สามารถตัดสินใจในการจัดทำภารกิจของตนได้ภายใต้กรอบภารกิจของอปท. ภารกิจของอปท. ระดับล่างที่จัดแบ่ง ได้แก่ การจัดเก็บและร่วบรวมขยะ การขุดบ่อหน้า การรักษาพยาบาลพื้นฐาน การจัดสวัสดิ์ การจัดให้มีห้องสมุด สร่าว่นน้ำ สนามกีฬา สวนสาธารณะ การจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน การแนะนำอาชีพ และการส่งเสริมการเกษตร เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีภารกิจอีกจำนวนหนึ่งที่รัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำร่วมกันได้ หรืออปท. ทั้งสองระดับสามารถทำร่วมกันได้ เช่น การรักษาสิ่งแวดล้อม การวิจัยและพัฒนา การส่งเสริมอาชีพ การส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น จากการศึกษาพบว่า การกระจายอำนาจก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาครัฐหลายระดับ และจำเป็นจะต้องมีการจัดระบบการร่วมมือประสานงานกันระหว่างรัฐบาล และอปท. และอปท. แต่ละระดับ เพื่อให้ประชาชนไม่

สูญเสียประโยชน์จากการบริการของภาครัฐที่เคยได้รับ และเกิดประสิทธิภาพในการให้บริการจากภาครัฐสูงสุด

อย่างไรก็ตาม เป็นการยากที่จะชี้ขาดว่า ภารกิจนี่ๆ เมื่อให้อปท.ระดับใดทำแล้ว อปท. ระดับอื่น หรือรัฐบาลไม่สามารถทำภารกิจนั้นๆ ได้ เพราะแต่ละอปท. มีความแตกต่างกัน ทั้งในด้านความต้องการ ความพร้อม และความสามารถในการให้บริการสาธารณะ งานวิจัยจึงเสนอหลักการ และกรอบการจัดแบ่งภารกิจของภาครัฐ และแนวทางในการปฏิบัติ คือ ถ้าองค์กรระดับที่ต่ำกว่าสามารถดำเนินภารกิจตามกรอบที่จัดแบ่งได้ องค์กรระดับสูงกว่าไม่ควรเข้าไปแข่งทำภารกิจนั้น แต่ถ้าองค์กรระดับล่างไม่สามารถดำเนินภารกิจตามกรอบที่จัดแบ่งได้ ให้องค์กรระดับสูงกว่าเข้าไปจัดบริการนั้นแทนได้ ในขณะเดียวกันให้ส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรระดับล่างสามารถทำภารกิจนั้นๆ ให้ได้ในที่สุด และปล่อยให้องค์กรระดับล่างดำเนินภารกิจนั้นต่อไป

5.1.4 แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยได้เสนอให้มีการแก้ไขทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้อำนาจของคู่ประกอบส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินภารกิจตามที่งานวิจัยเสนอได้ โดยจัดแบ่งการแก้ไขกฎหมาย ออกเป็น 2 กลุ่มได้แก่

(1) การกำหนดให้องค์กรประกอบส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินภารกิจที่เสนอได้ตามกฎหมายเฉพาะ

(1.1) การเสนอร่างกฎหมายเฉพาะของท้องถิ่นขึ้นมาใหม่ เพื่อให้อำนาจแก่อปท. สามารถจัดทำภารกิจของ อปท. ได้ ขึ้นมาอีกรอบหนึ่ง คุณนาไปกับระบบของรัฐบาลโดยกฎหมายนี้จะกำหนดอำนาจให้อปท. จัดทำภารกิจของตนเฉพาะในเขตพื้นที่ของ อปท. นั้นๆ เท่านั้น ได้แก่ ร่างพ.ร.บ. ตัวราชท้องถิ่น พ.ศ. ...และร่างพ.ร.บ. การจัดระเบียบและการพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ.

(1.2) การมอบอำนาจตามกฎหมายเฉพาะเดิม กฎหมายส่วนนี้จะเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐโดยแท้ เป็นภารกิจขึ้นกับรัฐบาลจะมอบหมายให้อปท. จัดทำหรือไม่ ตามความพร้อมของอปท. และความเหมาะสม ทั้งนี้งานวิจัยเสนอว่างานส่วนนี้บางส่วนโดยเฉพาะด้านการปฏิบัติงาน ถ้าอปท. ไม่มีความพร้อม รัฐบาลควรมอบหมายให้อปท. จัดทำ ซึ่งภารกิจเหล่านี้ เกี่ยวข้องกับกฎหมายจำนวนมาก และการแก้ไขกฎหมายทำได้โดยการแต่งตั้งให้อปท. ที่มีความพร้อมเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจทำภารกิจเหล่านี้ได้ หรือการเพิ่มเติมให้อปท. เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายของภารกิจนั้นๆ หรือการมอบอำนาจให้โดยผู้ที่มีอำนาจรักษาการกฎหมายเฉพาะของภารกิจนั้นๆ เช่น การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ แก้ไขโดยการแต่งตั้งให้อปท. ที่มีความพร้อมและมีพื้นที่ป่าไม้ตั้งอยู่ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใต้กฎหมายที่กำหนดให้อปท. ดำเนินการ

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 แก้ไข 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. สามารถตัดสินใจเลือกจัดทำได้เองตามความเหมาะสมของอปท. แต่ละแห่ง โดยกำหนดภารกิจต่างๆ ไว้ในตารางท้ายพ.ร.บ. บัญญัติจัดตั้งอปท.แต่ละประเภท

5.1.5 เสนอแนวทางการปรับเปลี่ยนบทบาทหน่วยงานของรัฐบาล

งานวิจัยนี้เสนอให้หน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลที่กำลังปฏิบัติภารกิจที่ควรเป็นของ อปท. ต้องปรับเปลี่ยนและลดบทบาทในฐานะผู้ปฏิบัติลง และหันไปดำเนินการทางด้านการวางแผนนโยบาย การกำกับ การกำหนดมาตรฐาน และการส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การปฏิบัติอยู่ภายใต้กฎหมาย และได้มาตรฐานมากขึ้น สำหรับหน่วยงานใดๆ ของรัฐบาลซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติที่มีความชำนาญด้านเทคนิคเฉพาะ และยังต้องปฏิบัติภารกิจของรัฐบาลต่อไป ได้แก่ กรมชลประทาน กรมพัฒนาชนบท กรมโยธาธิการ ฯลฯ เช่น กรณีกรมโยธาธิการปัจจุบันมีหน้าที่ก่อสร้างถนนทางแทบจะทั่วประเทศ เสนอให้ปรับเปลี่ยนองค์กรให้มีขนาดเล็กลง เหลือเฉพาะแต่ส่วนงานที่หน้าที่กำกับ 送เสริม ควบคุมมาตรฐานการสร้างถนน และจัดให้มีถนนสายหลัก หรือถนนที่เชื่อมต่อระหว่างอปท. ต่างๆ เท่านั้น สำหรับส่วนงานที่เป็นงานปฏิบัติอื่นๆ เช่น งานทำถนน การออกแบบงาน ฯ ให้แปลงปีกออกไปเป็นบริษัทจำกัด (Corporatization) แทน โดยรัฐบาลเป็นเจ้าของบริษัท และให้บริษัทสามารถประมูลรับจ้างงานจากภาคเอกชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อหารายได้ เช่น ออกแบบ หรือทำถนน ทำสะพาน หรืองานก่อสร้างฯ ได้ เช่นกรณีของประเทศไทยอสเตรเลีย ที่รัฐบาลออกสัญญาให้ปรับบทบาทของหน่วยงานก่อสร้างของรัฐบาลเป็นบริษัท และประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก เพราะหน่วยงานก่อสร้างของรัฐบาลมีความชำนาญ

มีเครื่องมือ และมีความได้เปรียบทางด้านการประยุคต์จากขนาดอยู่แล้ว แนวทางที่งานวิจัยเสนอจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิวัติระบบราชการ ด้วยการช่วยลดขนาดของรัฐบาลลงด้วย

5.1.6 ขั้นตอนการลดบทบาทของรัฐบาล (ที่ขณะนี้ดำเนินภารกิจที่ควรจะเป็นของอปท.อยู่) เพื่อเป็นการลดภาระทางด้านรายจ่ายของรัฐบาลลง และสอดคล้องกับการกระจายอำนาจทางด้านรายได้ ตามแนวทาง Revenue Approach

ดังที่กล่าวมาแล้ว ว่าแนวทางการเสนอการกระจายอำนาจทางด้านรายจ่ายนี้ใช้หลักการ Revenue Approach โดยถือว่ามีภาระกระจายอำนาจด้านรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่พ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ กำหนด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจเลือกทำภารกิจของอปท.ได้เองตามสมควร เพื่อให้การกระจายอำนาจไม่ก่อผลเสียหายต่อเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย อันเนื่องมาจากการที่รัฐบาลต้องจัดแบ่งรายได้บางส่วนไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเปลี่ยนผ่านของการกระจายอำนาจ งานวิจัยนี้เสนอว่า รัฐบาลจำเป็นต้องลดหรือหยุดภารกิจของ อปท. ที่หน่วยงานของรัฐบาลกำลังดำเนินการอยู่เดิม เพื่อลดภาระด้านรายจ่ายของรัฐบาลให้สอดคล้องกับรายได้ที่รัฐบาลจัดแบ่งให้อปท.ไป การกระจายอำนาจที่กระจายรายได้มากกว่ารายจ่ายจะส่งผลต่อความยั่งยืนทางการคลังของรัฐบาล และในทางกลับกัน การกระจายรายได้ที่น้อยกว่ารายจ่ายจะส่งผลต่อความเป็นไปได้ในการดำเนินภารกิจของอปท. ความสำเร็จของการกระจายอำนาจทางการคลังจึงขึ้นอยู่กับการดำเนินการกระจายรายได้จะต้องสอดคล้องกับรายจ่าย ทั้งในด้านจำนวนเงิน และมิติเวลา

จากการศึกษาพบว่า รัฐบาลจำเป็นต้องหยุดการดำเนินกิจกรรมที่ศึกษามาก่อนหน้าแล้วว่า ควรเป็นภารกิจของ อปท.มากกว่าของรัฐบาล ภารกิจเหล่านี้จะเป็นกิจกรรมด้านการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐบาล 7 กระทรวงหลัก คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงคมนาคม จากโครงสร้างงบประมาณปี 2544 พบว่า ภารกิจที่รัฐบาลควรหยุดดำเนินการและกระจายให้เป็นภารกิจของ อปท. มีทั้งสิ้น 293 ภารกิจ คิดเป็นวงเงินงบประมาณปี 243,110 ล้านบาท โดยได้จัดลำดับภารกิจของรัฐบาลที่ควรจะยกเลิกจากมากไปน้อย ตามสัดส่วนงบจ้างงานต่องบประมาณทั้งหมดจากมากไปน้อยของแต่ละโครงการ โดยถือว่ากลุ่มโครงการใดที่มีสัดส่วนงบจ้างงานต่ำ งบลงทุนสูง สามารถตัดถอนค่าใช้จ่ายได้ง่ายกว่ากลุ่มโครงการใดที่มีสัดส่วนงบจ้างงานสูง งบลงทุนต่ำ อีกทั้งเป็นการให้เวลา.rัฐบาลในการลดจำนวนแรงงานในระยะที่ไม่สั้นจนเกินไปจนระบบราชการไม่สามารถปรับตัวได้ และให้อปท. ทราบระยะเวลาแน่นอนที่รัฐบาลจะหยุดทำภารกิจได้และจะได้เตรียมความพร้อมได้ทันท่วงที ตัวอย่างภารกิจที่รัฐบาลควรหยุดดำเนินการและกระจายอำนาจทางการดำเนินภารกิจให้แก่

อปท. ได้แก่ งานจัดการน้ำชลประทาน งานบูรณะและซ่อมบำรุงทางหลวงชนบท งานก่อสร้างทางหลวงชนบท โครงการก่อสร้างสะพานในเขตชุมชนภูมิภาค เป็นต้น

งานวิจัยนี้ได้เสนอ กลุ่มภารกิจที่รับผิดชอบด้านหดดัดเนินการในแต่ละปีประมาณ ตั้งแต่ปี 2546 – 2549 เพื่อให้การลดรายจ่ายของรัฐบาลจากการกิจที่หดดัดเนินการสอดคล้องกับการลดรายได้ของรัฐบาลที่ต้องจัดแบ่งให้กับอปท. ตามกฎหมายกำหนด โดยมีรายจ่ายที่รับผิดชอบปรับลดจำนวนทั้งสิ้น 243,110 ล้านบาท ในขณะที่รายได้ที่คาดว่าอปท. จะได้รับจากการจัดแบ่งรายได้ของรัฐบาลจำนวน 224,031 ล้านบาทต่ำกว่ารายจ่ายประมาณ 19,079 ล้านบาท รายละเอียดดัง ตารางที่ 1

ประเด็นสำคัญที่พูดจากการศึกษาส่วนนี้ คือ

(1) การตัดทอนเฉพาะรายจ่ายด้านบลงทุน โดยไม่ตัดทอนงบจ้างงานจะไม่เพียงพอต่อรายได้ของรัฐบาลที่ควรต้องปรับลดลง กล่าวคือ รัฐบาลจำเป็นต้องตัดทอนงบการจ้างงานด้วยและจำเป็นต้องลดจำนวนบุคลากรของรัฐบาลลงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การลดจำนวนบุคลากรของรัฐบาลสามารถทำได้ ด้วยการโอนคนจากรัฐบาลไปยังอปท. ซึ่งงานวิจัยเสนอข้างต้นแล้วว่า ไม่ควรเป็นแบบหนึ่งต่อหนึ่ง คือคนโอนและงานตามไปกับการโอนเงิน เพราะไม่เหมาะสม และก่อภาระทางด้านรายจ่ายให้อปท. ต่อไป หรือการแปรรูปหน่วยงานบางหน่วยของรัฐบาลเป็นบริษัท เป็นต้น

(2) รัฐบาลจำเป็นต้องกระจายอำนาจการกิจทางด้านการศึกษา และสาธารณสุขให้กับอปท. บางส่วน โดยพิจารณาจากมากถึงร้อยละ 70 ของรายจ่ายที่ต้องตัดทอนทั้งสิ้น หรือประมาณ 179,570 ล้านบาท เป็นรายจ่ายของกิจกรรมของกระทรวงการศึกษา และสาธารณสุข จากการศึกษาพบว่า รายจ่ายการกิจส่วนนี้ส่วนใหญ่จะเป็นงบจ้างงาน ซึ่งจะปรับลดได้ยากแต่เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ผลงานวิจัยได้เสนอให้ตัดทอนงบประมาณส่วนนี้เป็นลำดับปีหลังๆ อยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลควรเริ่มคิดหาวิธีและเตรียมการตัดทอนงบดังกล่าว แต่เนื่องจาก ภาระด้านการรัฐบาลไม่พယายามตัดลดงบประมาณส่วนนี้แล้ว จะเท่ากับว่าภาครัฐจะมีขันด้วยกัน และรัฐบาลจะประสบปัญหาทางการคลังในอนาคตอันนี้ มองมาจากรัฐบาลมีรายจ่ายมากกว่ารายได้

ตารางที่ 1

หน่วย: ล้านบาท

| ปีงบประมาณ | 2546 | 2547 | 2548 | 2549 | รวม |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| รายได้ บปท./รายได้รัฐบาล | 24% | 28% | 31% | 35% | |
| รายได้ บปท. รวม | 199,959 | 265,496 | 323,513 | 396,309 | |
| รายได้ บปท. เพิ่มขึ้นจาก ปี 45 จากพ.ร.บ. กระจาย อำนาจฯ | 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 องค์กรปักครองส่วนห้องถีนควรจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

(Performance/Result Based Budgeting System:PBS)

งานวิจัยนี้เสนอให้องค์กรปักครองส่วนห้องถีนจัดทำงบประมาณแบบเน้นผลงาน (Performance/Result Based Budgeting System:PBS) :ซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่ปัจจุบัน รัฐบาลกำลังดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐบาลปรับใช้ โดยเสนอให้การจัดทำงบประมาณของ บปท. มุ่งเน้นที่กิจกรรม และผลลัพธ์ของกิจกรรมมากขึ้น โดยเฉพาะบปท. เป็นองค์กรขนาดเล็ก มี ภารกิจที่ต้องดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม ชัดเจน งานส่วนใหญ่เป็นการให้บริการสาธารณะที่เกี่ยว ข้องกับชีวิตประจำวัน จึงสามารถจัดทำงบประมาณที่มีการระบุถึงกิจกรรมที่จะดำเนินการ และผล ที่คาดว่าจะได้รับได้อย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งการจัดทำงบประมาณที่มุ่งที่กิจกรรม และผลงานนั้น ทำให้ประชาชนเข้าใจได้ง่าย และสามารถมีส่วนร่วมได้ด้วย

5.2.2 ออกแบบระบบวิธีการงบประมาณขององค์กรปักครองส่วนห้องถีน ให้ช่วย ในการบริหารจัดการงานของบปท. มีประสิทธิภาพ โปร่งใส คล่องตัว และเปิดโอกาสให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนรวมอย่างเป็นระบบ

งานวิจัยได้ออกแบบระบบวิธีการงบประมาณของ อปท. เพื่อแก้ไขปัญหาของระบบฯ ปัจจุบัน โดยมุ่งให้ระบบวิธีการงบประมาณของอปท. ช่วยในการบริหารจัดการงานของอปท. ให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส คล่องตัว และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

ลักษณะที่สำคัญของระบบวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่งานวิจัยเสนอมีดังนี้

(1) ออกแบบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว (3 – 5 ปี) โดยให้ อปท. ต้องกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานของอปท. การกำหนดแผนงาน โครงการต่างๆ ต้องวิเคราะห์เหตุและความจำเป็นการดำเนินกิจกรรมในเชิงเศรษฐศาสตร์ ทั้งนี้อปท. ควรจะพยายามวางแผนพัฒนาโดยลงในรายละเอียดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องของแต่ละกิจกรรมให้เป็นรูปธรรมมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้เข้าใจง่าย สามารถสื่อถึงประชาชนทั่วไปได้ และง่ายต่อแปลงเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี และนำไปใช้ในการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากเกิดปัญหาแตกต่างไปจากที่แผนฯ กำหนดไว้ก็สามารถทราบและแก้ไขได้ทันท่วงที และง่ายต่อการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายด้วย

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

แผนพัฒนาท้องถิ่น ควรเข้ามายกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยลงรายละเอียดการเงิน และเหตุผลประกอบการเสนอ จึงมีลักษณะคล้ายกับงบประมาณรายจ่ายระยะเวลา 3 – 5 ปี เมื่อเวลาต้องจัดทำงบประมาณจะทำให้ อปท. สามารถจัดทำงบประมาณได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น โดยพิจารณาเฉพาะสถานการณ์ที่ต่างไปจากที่แผนพัฒนาฯ กำหนดไว้ แล้ววิเคราะห์สถานการณ์เพื่อเสนองบประมาณแตกต่างไปจากแผนพัฒนาฯ โดยมีเหตุผลประกอบเสนอ

(2) ออกแบบระบบวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่คล่องตัว และกระชับมากขึ้น โดยตัดชั้นตอนต่างๆ ที่เกี่ยวกับการตรวจสอบหรือการอนุมัติที่ไม่จำเป็นออกไป และให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้ามายกับแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาวข้างต้น โดยใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นหลักในการจัดทำงบประมาณ

นอกจากนี้ งานวิจัยเสนอให้ ยกเลิกการอนุมัติงบประมาณที่ต้องให้มีตัวแทนของรัฐบาลมีส่วนในการอนุมัติงบประมาณของอปท. ด้วย ขันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งเป็นชั้นตอนการอนุมัติงบประมาณที่เพิ่มเติมโดยไม่จำเป็น เพื่อระอปท. มิใช่หน่วยงานสาขาของรัฐบาลและเป็นการปิดโอกาสไม่ให้หน่วยงานของรัฐบาลก้าวเข้ามายกิจกรรมทางการคลังของ อปท.

ระบบแบบประมาณที่ออกแบบจะสัมพันธ์กับระบบการควบคุมการใช้จ่าย โดยเสนอการจัดทำเอกสารแบบประมาณ ที่ลงรายละเอียดการใช้จ่าย สามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบการใช้จ่าย ภาคประเมินผลดำเนินการได้อย่างทันท่วงที่ เช่น ประเมินว่าอปท. ดำเนินการตามแผนงบประมาณหรือไม่ ผลงานตามที่คาดหวังหรือไม่อย่างไร แตกต่างไปจากเป้าหมายเพราเหตุใด จะต้องปรับปรุงแก้ไขอย่างไรเพื่อบรรลุเป้าหมายฯ

3) เน้นความมีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้เป็นการกระจายอำนาจจากทางการคลังอย่างแท้จริง งานวิจัยนี้เสนอให้ อปท. ควรสามารถออกแบบเป็นปฏิบัติตามวิธีการงบประมาณได้เอง ภายใต้กรอบกฎหมายที่รัฐบาลกำหนด โดยให้ยกเลิกระเบียบวิธีการงบประมาณที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ยกเลิกการอนุมัติงบประมาณผ่านตัวแทนรัฐบาล ทั้งนี้การที่ให้อปท. มีอิสระจากการควบคุมของรัฐบาลจะถูกชัดเจนด้วยการกำหนดให้อปท. ต้องให้ประชาชน องค์กร ชุมชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาฯ และการจัดทำงบประมาณตั้งแต่เริ่มต้น และสามารถตรวจสอบการทำงานของอปท. ได้

ขั้นตอนการวิธีการงบประมาณที่เสนอให้ประชาชนมีส่วนร่วม คือ

1. ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และงบประมาณประจำปี
2. เมื่ออปท. จัดทำร่างแผนพัฒนาฯ เสร็จแล้ว จะต้องประกาศให้สาธารณะทั่วไป เพื่อเป็นการประกาศข้อตกลงของแผนงานที่อปท. จะดำเนินการในระยะเวลา 3 – 5 ปีข้างหน้า ประชาชนจะได้รับทราบและติดตามการทำงานของอปท. ได้ ในขณะที่งบประมาณรายจ่ายประจำปี อปท. จะต้องนำเสนอผ่านสภาฯ ให้สภาอนุมัติก่อนจึงจะนำไปปฏิบัติได้ หากระหว่างปีงบประมาณของอปท. ต้องการปรับเปลี่ยนแผนฯ จะสามารถทำได้ เนื่องจากที่พิจารณาแล้วว่า จำเป็น ถ้าเป็นการปรับเปลี่ยนในสาระที่สำคัญ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องขอรับอนุมัติให้ประชาชน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องทราบโดยทั่วกัน (เป็นทางเลือก หากอปท. พร้อมควรดำเนินการ)

3. เมื่ออปท. ดำเนินการตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือแผนพัฒนาฯ เสร็จสิ้นแล้ว ต้องประกาศผลการดำเนินงาน โดยเปรียบเทียบกับแผนฯ ที่วางแผนไว้ พร้อมอธิบายเหตุผลแก่สาธารณะทั่วไปทุกสิ้นปีงบประมาณ และทุกสิ้นแผนพัฒนาฯ

กระบวนการมีส่วนร่วมที่สำคัญในวิธีการงบประมาณที่เสนอให้ทุกๆ อปท. ดำเนินการ คือ จุดเริ่มต้น ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการวางแผน และจุดสุดท้าย ได้แก่ การรับทราบผลการดำเนินการ ถ้าอปท. ไม่มีขนาดใหญ่ มีประชาชนเกี่ยวข้องจำนวนมาก มีความพร้อมทางด้านการเงิน อปท. ควรเปิดโอกาสในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในขั้นตอนอื่นๆ เช่น แจ้งให้ประชาชนรับทราบร่างแผนงบประมาณ ก่อนนำเสนอสภาอนุมัติ หรือ จัดแต่งลงงานของอปท. ทุกๆ 3 – 6

เดือนเพิ่มเติมจากสิ้นปีงบประมาณ การจัดประชุมพิจารณ์ฟังความเห็นของประชาชนกรณีจัดดำเนินการโครงการใหม่ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่จำนวนมาก ฯลฯ

การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในวิธีการงบประมาณขั้นตอนต่างๆ ตั้งแต่การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ เหล่านี้จะช่วยให้อปท. ดำเนินการภารกิจตรงต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เป็นการลือสาร สร้างความเข้าใจ แสดงความโปรดังใจในการทำงานของอปท. และทำให้ประชาชนรู้สึกถึงการมีส่วนร่วม และช่วยตรวจสอบการทำงานของอปท. ให้พัฒนาขึ้นสอดรับกับหลักบริหารจัดการที่ดี

5.2.3 เสนอให้วิธีการงบประมาณรูปแบบใหม่ให้เป็นทางเลือกสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก

จากการศึกษาพบว่า การจัดรูปแบบวิธีการงบประมาณของอปท. ในปัจจุบันเป็นการเลียนแบบจากวิธีการงบประมาณของรัฐบาล และเกี่ยวพันกับรูปแบบการปกครองด้วย อันเป็นส่วนที่นอกเหนือจากขอบเขตการวิจัยที่มีขอบเขตการศึกษาด้านการคลังของ อปท. เท่านั้น อย่างไรก็ตาม พบว่า มีสาระสำคัญที่ควรนำเสนอไว้ในที่นี้ เพราะรูปแบบการปกครองถูกออกแบบมาเพื่อสนับสนุนภารกิจที่มีขนาดเล็กกว่ารัฐบาลมาก แม้กระทั่งกทม. ก็ตาม ภารกิจที่ต้องดำเนินการ และโครงสร้างการบริหารงานซับซ้อนน้อยกว่ารัฐบาล งบเงินงบประมาณก็มีน้อยกว่า กระบวนการงบประมาณของ อปท. โดยเฉพาะอปท.ขนาดเล็กมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากสามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงได้ง่าย อีกทั้งอปท. มีขอบเขตการทำงานจำกัดในพื้นที่ ไม่ต้องออกกฎหมาย หรือระเบียบซับซ้อนคับที่ส่งผลกระทบต่อคนนอกพื้นที่ อปท. จึงไม่จำเป็นที่ต้องมีรูปแบบการปกครองเป็นแบบส่วนตัวกับภูมิภาค แยกกับฝ่ายบริหาร และทำการตรวจสอบซึ่งกันและกันแบบรัฐบาล

งานวิจัยนี้จึงเสนอว่า สำหรับอปท. ขนาดเล็ก เช่น อปท. ขนาดเล็กมีความใกล้ชิดกับประชาชน มีขนาดขององค์กรไม่ใหญ่ งานไม่ซับซ้อน ควรจัดรูปแบบการปกครองเป็นแบบส่วนบริหาร แบบคณะกรรมการบริหารของบิชัท โดยกรรมการบริหารต้องผ่านการเลือกตั้งจากประชาชนในพื้นที่ และให้ส่วนบริหารเลือกตัวแทนกรรมการฯ เป็นประธานส่วนบริหาร ทำหน้าที่บริหารจัดการภารกิจ ต่างๆ ของอปท. หรือส่วนบริหารอาจว่าจ้างผู้จัดการมีอาชีพมาบริหารงานอปท. แทนก็ทำได้ ทั้งนี้ การบริหารงานของผู้จัดการจะถูกตรวจสอบจากส่วนบริหาร รูปแบบนี้จะคล่องตัว และใช้ต้นทุนการบริหารจัดการต่ำกว่าแบบปัจจุบัน และส่วนบริหารจะถูกตรวจสอบโดยประชาชน และหน่วยงานภายนอก

5.3 ระบบการควบคุมการใช้จ่าย

ระบบการควบคุมการใช้จ่าย งานวิจัยนี้ได้ออกแบบระบบควบคุมการใช้จ่าย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบการควบคุมภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีแนวคิดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งเป็นเสมือนองค์กรอิสระ ลักษณะคล้ายกับธุรกิจเอกชน มากกว่าที่จะเป็นหน่วยงานสาขางานของรัฐบาล จึงออกแบบระบบการควบคุมการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการผนึกส่วนระหว่างระบบการควบคุมการใช้จ่ายของธุรกิจ และระบบการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยได้เสนอตัวอย่างระบบงานการควบคุมการใช้จ่ายออกเป็น 5 ระบบงาน คือ ระบบการควบคุมงบประมาณ ระบบพัสดุ ระบบการเงิน ระบบบุคคลากร และระบบบัญชี ทั้ง 5 ระบบงานจะเกี่ยวโยงกัน และกันอย่างเป็นระบบ เพื่อให้มีการสอดแทรกซึ่งกันและกัน ผ่านการเชื่อมโยงทางงบประมาณและแผนงานที่วางแผนไว้ โดยมีลักษณะสำคัญสรุปได้ดังนี้

(1) ระบบควบคุมงบประมาณ ออกแบบให้เป็นระบบการกำกับ ติดตามการดำเนินการของอปท. ให้เกิดผลลัพธ์ และผลงานเป็นไปตามเป้าหมายที่งบประมาณรายจ่ายประจำปีกำหนด สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

(2) ระบบการเงิน กำหนดให้มีการวางแผนการให้ผลเข้าให้ลูกค้าของเงินรายได้และรายจ่าย โดยการประมาณการและเงินสด และเงินฝากธนาคาร การจ่ายเงินโดยเน้นการจ่ายด้วยเช็ค และระบบการกำกับควบคุมให้การให้ผลของเงินเป็นไปตามแผนที่วางแผนไว้ หากไม่เป็นไปตามแผนฯ จะสามารถแก้ไขได้ทันท่วงที นอกจากนี้ยังเปิดให้อปท. มีระบบเงินสดอยู่ได้ตามความจำเป็น เพื่อความคล่องตัวในการใช้จ่ายของ อปท.

(3) ระบบบุคคลากร งานวิจัยนี้เสนอให้

(3.1) อปท. ควรมีอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรเอง เป็นในลักษณะขององค์กรอิสระ โดยต้องขออนุมัติองค์กรภายนอกแต่อย่างใด และไม่ควรจัดเป็นระบบเครือข่ายการบริหารบุคคลากรท้องถิ่นเชื่อมกันทั่วประเทศแบบที่ดำเนินการอยู่ผ่านระบบการบริหารบุคคลแบบคณานุรักษ์มาตรฐานบริหารบุคคล (กบ.) ซึ่งพบว่ามีการแต่งตั้งหลายคณานุรักษ์ในหลายระดับชั้น และเป็นรูปแบบที่ซับซ้อน และยุ่งยาก

งานวิจัยเห็นว่า อปท. เป็นองค์กรขนาดเล็ก ควรมีความคล่องตัว และอิสระที่จะบริหารจัดการบุคคลภายในองค์กรได้ภายใต้กรอบกฎหมาย และภายใต้กลไกตลาด ผู้บริหารอปท. ควรสามารถจัดระบบการคัดเลือกบุคคลากรของตนเองได้ เน้นค่าตอบแทนของพนักงานอปท. ไม่ควรต้องมีมาตรฐานเดียว ควรแตกต่างระหว่างอปท. ได้ และให้เป็นไปตาม ตามอัตราในตลาดแรงงาน เพื่อให้อปท. ได้คนที่มีความสามารถทำงานให้คุ้มค่าเงินเดือน ไม่ออกพนักงานที่ไม่ทำงานได้โดยไม่ต้องขออนุมัติใคร เลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานที่ทำงานดีมากได้ตามเหมาะสม หากพนักงาน

จะย้ายไปทำงานที่องค์กรอื่น หรืออปท. คืน จะต้องลาออกจากอปท. หนึ่งไปยังอปท.หนึ่ง มิใช่สามารถขอโอนย้ายไปที่อื่นๆ ได้โดยองค์กรภายนอก แบบการย้ายระหว่างสาขา ทั้งนี้ อปท. ต้องกำหนดระยะเวลาเบี้ยบการบริหารบุคลากร ให้ได้มาตรฐานสากลด้านแรงงาน มีสวัสดิการให้พนักงานตามสมควร

(3.2) อปท. แต่ละแห่ง ควรมีสัดส่วนการใช้จ่ายประจำที่เกี่ยวกับการบริหารบุคลากร ไม่เกินร้อยละ 50

ถ้าหากจะมีคณะกรรมการกลาง เช่น กต. ได้ โดยควรมีเพียงคณะกรรมการเดียว ทำหน้าที่กำหนดกรอบการบริหารงานบุคคลของ อปท. แบบกว้างๆ กรอบสวัสดิการ กรอบเงินเดือนฯลฯ เพื่อให้แน่ใจได้ว่า การบริหารงานบุคคลของอปท. จะได้มาตรฐานสากล และในรายละเอียดการบริหารงาน ควรให้ผู้บบริหาร อปท. แต่ละแห่งกำหนดได้เอง และแตกต่างกันได้ กต. จึงทำหน้าที่กำหนด ดูแลการบริหารงานบุคคลของแต่ละอปท. เพื่อให้พนักงานส่วนท้องถิ่นได้รับความเป็นธรรม รับเรื่องร้องเรียนหากมีการประพฤติมิชอบ ฯลฯ

(4) ระบบพัสดุ โดยออกแบบให้มีลักษณะสำคัญต่อไปนี้

(4.1) ใช้ระบบการวางแผน ผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปีในการบริหารความคุ้ม การอนุมัติการจัดซื้อพัสดุ หรือจ้างงาน โดยถือหลักว่า ถ้ามีบรรจุในงบประมาณ และไม่เกินวงเงินงบประมาณ ให้หน่วยงานสามารถร้องขอให้หน่วยงานจัดซื้อพัสดุซื้อพัสดุได้ทันทีโดยไม่ต้องขออนุมัติอีกรึ

(4.2) ให้อนุมัติผู้บบริหาร อปท. มากขึ้น สามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณได้โดยไม่ต้องขออนุมัติจากหน่วยงานของรัฐบาล อีกครั้งหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นงบเงินเท่าใดและในทุกกรณี ตราบใดที่เป็นการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณประจำปี และเป็นเงินของอปท.เพื่อให้ระบบพัสดุมีความคล่องตัว

(4.3) เน้นการตรวจสอบหลักการใช้จ่าย มากกว่าการตรวจสอบก่อนการใช้จ่าย ตามเอกสาร หลักฐาน ผ่านงบประมาณ บัญชี ทำให้กระบวนการซื้อพัสดุคล่องตัวและรวดเร็วยิ่งขึ้น

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

(5) ระบบบัญชี เสนอให้ทำระบบบัญชีเป็นแบบพึงรับพึงจ่าย ที่สามารถเสนอรายงานทางการเงิน (งบดุล งบรายได้-รายจ่าย งบกระแสเงินสด และงบพิสูจน์ยอดเงินฝากธนาคาร ฯ) ได้ในแต่ละเดือน เพื่อให้ผู้บบริหารองค์กรปักครองส่วนท้องถิ่น สามารถใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจและบริหารงานองค์กรปักครองส่วนท้องถิ่น ได้ และแก้ไขปัญหาหากเกิดขึ้นได้ทัน โดยระบบบัญชีที่นำเสนอจะรับรู้รายได้และค่าใช้จ่ายระหว่างปีตามเกณฑ์คงค้าง โดยมีการตั้งถูกหนึ่งเมื่อได้ออกใบแจ้ง

หนึ่งแล้ว ยกเว้นลูกหนี้ภาคีจะตั้งลูกหนี้เมื่อสิ้นปี มีการรับรู้ทรัพย์สินที่เกิดขึ้นเมื่อมีการตรวจรับหรือจ้างเรียบร้อยแล้ว โดยตั้งเป็นเจ้าหนี้ไว้และล้างหนี้เมื่อมีการรับหรือจ่ายเงินจริง และมีการตั้งค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญในลูกหนี้ที่กำลังดำเนินการตามกฎหมายและคิดค่าเสื่อมราคาทรัพย์สินตามที่ใช้งานจริง ทำให้สามารถคำนวณต้นทุนการดำเนินกิจกรรมต่างๆ และฐานะการเงินที่แท้จริงได้ รับทราบต้นทุนที่แท้จริงของการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทำให้การบริหารสินทรัพย์ของอปท. มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐานสากลมากขึ้น รวมทั้งสามารถประมวลเป็นระบบข้อมูลแบบ GFS ซึ่งจะเป็นข้อมูลสถิติทางการคลังที่เป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ และการเงิน อีกทั้งใช้ประโยชน์ในการบริหารจัดการได้ทั้งสำหรับอปท. และประเทศโดยรวม

5.4 ระบบการตรวจสอบการใช้จ่าย

ระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายที่งานวิจัยนี้เสนอ ประกอบไปด้วย การตรวจสอบภายใน และการตรวจสอบภายนอก ดังนี้

5.4.1 การตรวจสอบภายใน สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การตรวจสอบภายในเป็นสิ่งที่จำเป็น โดยอาจเกิดจากการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ หรืออาจเป็นการจ้างบุคคลภายนอกที่มีความชำนาญทางด้านนี้มาตรวจสอบภายในก็เป็นได้

- สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดเล็กจึงอาจจ้างหน่วยตรวจสอบภายในจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในเขตพื้นที่เดียวกันมาตรวจสอบได้ หรืออาจจะร่วมกันระหว่างหลายๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งหน่วยตรวจสอบภายในร่วมกัน และร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบภายใน

- สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดใหญ่เมืองสร้างองค์กรและระบบการทำงานซับซ้อน อาจจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายในเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยตรวจสอบภายในอีกชั้นหนึ่ง

การตรวจสอบเสนอให้เน้นที่การตรวจสอบหลักการปฏิบัติมากกว่าการตรวจสอบก่อนหรือระหว่างการปฏิบัติ เพื่อให้การทำงานคล่องตัว และไม่ติดขัดจากการตรวจสอบ อีกทั้งเป็นการตรวจสอบที่ระบบการควบคุมการใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาระบบ แก้ไขข้อบกพร่องและปัญหามากกว่าจะเป็นการตรวจสอบตัวบุคคลเพื่อการจับผิด

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

ฐาน โปรด় ใจ ສু จি ৰিত และเป็นการแสดงผลงานให้ประชาชนรับทราบ ผู้ตรวจสอบภายนอกนี้อาจจะเป็น สตง. หรือองค์กรตรวจสอบอื่นๆ ที่ได้รับการยอมรับจากสตง. ส่วนนี้จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบบัญชีเกิดขึ้นทุกปี แต่กระบวนการดังกล่าวเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งในอนาคตจะมี วงเงินงบประมาณประจำปีจำนวนสูงมากขึ้นและมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การตรวจสอบคือปท. โดยรัฐบาลยังคงสามารถกระทำได้ตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม รัฐบาลควรตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีมีเหตุให้ต้องตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น เพื่อไม่ให้การตรวจสอบเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน

นอกจากนี้การตรวจสอบภายนอกที่สำคัญคือการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชน ดังที่กล่าวมาแล้ววานวิจัยนี้ได้เสนอให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การจัดทำงบประมาณตั้งแต่ต้น เพื่อให้ประชาชนทราบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำกิจกรรมใดบ้าง เพราะเหตุใด เป็นการร่วมกันคิดร่วมกันทำ และเมื่อทราบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะจัดบริการอะไรให้ประชาชนบ้าง และประชาชนย่อมสามารถเข้าไปตรวจสอบได้ว่าตนได้บริการเข่นนั้นจริงหรือไม่ คุ้มค่างบประมาณหรือไม่ นอกจากนี้ยังได้ออกแบบให้ประชาชนมีส่วนในการรับรู้การจัดซื้อพัสดุ และการว่าจ้างผ่านการเป็นผู้ร่วมสังเกตการณ์ และออกแบบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบมากขึ้น ผ่านการออกเดินทางตามสาย การแจกแผ่นพับ การติดบอร์ดติดประกาศ การทำกิจกรรมต่างๆ ร่วมกัน การเผยแพร่ร่างแผนพัฒนาฯ และรายงานประจำปี การจัดทำพื้นที่ให้ข้อมูลแก่ประชาชน และการรับข้อร้องเรียนต่างๆ ปัจจัยที่สำคัญของการตรวจสอบภายนอกโดยประชาชน คือการสื่อสาร 2 ทางกับประชาชน ให้ประชาชนรับทราบข่าวสารความเป็นไปต่างๆ ของการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในขณะเดียวกันก็จะท่อนความต้องการ ความพอยใจหรือความไม่พอใจในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สารบัญ

| | | หน้า |
|---------|--|-------|
| บทที่ 1 | บทนำ | 1 – 1 |
| | 1. บทบาท ความจำเป็น และความหมายของภารกิจภาครัฐ | 1-1 |
| | 2. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลระดับต่าง ๆ กับประชาชน | 1-3 |
| | 3. โครงสร้างและลักษณะขององค์กรของภาครัฐในประเทศไทย | 1-5 |
| | 3.1 โครงสร้างขององค์กรของภาครัฐ | 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. การจำแนกกิจกรรมขององค์กรปักครองส่วนท้องถิ่น | 3-16 |
| 6. บทนิยาม | 3-17 |
| 7. ภารกิจของภาครัฐในภาพรวม | 3-18 |
| 8. ครอบในการวิเคราะห์และจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาล และองค์กรปักครองส่วนท้องถิ่น | 3-24 |
| 9. การวิเคราะห์และจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาล และองค์กรปักครองส่วนท้องถิ่น | 3-26 |
| 10. ภารกิจที่รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่จัดทำ | 3-27 |
| 11. การจำแนกภารกิจขององค์กรปักครองส่วนท้องถิ่น | 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 และนิยมทางการ | 3-42 |
| 11.8 การศึกษา | 3-43 |
| 11.9 การป้องกันด้านสังคม | 3-43 |
| 11.10 การเกษตร | 3-44 |
| 11.11 การอุตสาหกรรม | 3-45 |
| 11.12 การคุณภาพและการสื่อสาร | 3-45 |
| 12. กระบวนการกระจายการกิจการรัฐ | 3-49 |
| 13. ปัญหา อุปสรรค และการเปลี่ยนแปลง | 3-59 |
| 13.1 ปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมาย | 3-59 |
| 13.1.1 ลักษณะกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่หรือการกิจ ของ อปท. | 3-59 |
| 13.1.2. ปัญหาและอุปสรรคทางด้านกฎหมายของ การถ่ายโอนการกิจ | 3-69 |
| 13.2 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับทัศนคติ ในการถ่ายโอนการกิจ | 3-65 |
| 13.3 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับถ่ายโอนการกิจ | 3-65 |
| 13.4 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมของรัฐบาล ที่จะถ่ายโอนการกิจ | 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. วิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำเสนอ | 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. | การตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปีงบประมาณส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบัน : ปัญหาและอุปสรรค | 6-15 |

สารบัญ

| | หน้า |
|---|------|
| 5. ปัญหาและอุปสรรคของการตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน จังหวัดอุบลราชธานี | 6-18 |
| 6. แนวคิดของการศึกษาตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | 6-19 |
| 7. การตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำเสนอ | 6-21 |
| 8. แนวทางการจัดตั้งหน่วยตรวจสอบภายใน | 6-23 |
| 9. วิธีการตรวจสอบของหน่วยตรวจสอบภายใน | 6-28 |
| 10. การตรวจสอบโดยประชาชน (ชุมชนและองค์กรชุมชน) | 6-44 |
| 10.1 เครื่องมือพื้นฐานทางกฎหมายที่สำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน | 6-50 |
| 10.2 รูปแบบกระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะในเชิงวิชาการ | 6-51 |
| 10.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยในปัจจุบัน | 6-52 |
| 10.4 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่นำเสนอ | 6-57 |
| 10.5 ทำอย่างไรประชาชนจึงจะต้องการมีส่วนร่วมกับรัฐ | 6-61 |
| 10.5.1 การสร้างให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ระหนักระเข้าใจบทบาทถึงหน้าที่ | 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 |
| แผนภาพที่ 4: โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น | 1-9 |
| แผนภาพที่ 5: โครงสร้างองค์กรของรัฐในลักษณะกลุ่มกิจการพิเศษและรัฐวิสาหกิจ | 1-10 |
| แผนภาพที่ 6: แสดงความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค | 1-16 |
| แผนภาพที่ 7: โครงสร้างองค์กรปักครองส่วนท้องถิ่น | 1-21 |
| แผนภาพที่ 8: กรอบขั้นตอนการพิจารณาวิธีการกำหนดขอบเขตการรับผิดชอบ | 3-7 |
| แผนภาพที่ 9: ขั้นตอนขั้นตอนการจัดเตรียมแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว | 4-42 |
| และงบประมาณรายจ่ายประจำปี | |
| แผนภาพที่ 10: ขั้นตอนเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณ/แผนพัฒนาฯ | 4-52 |
| แผนภาพที่ 11: ขั้นตอนการเบิกเงินงบประมาณเพื่อใช้จ่ายดำเนินการ | 4-56 |
| แผนภาพที่ 12: การบริหารงบประมาณ | 4-58 |
| แผนภาพที่ 13: ระบบการควบคุมการใช้จ่าย | 5-5 |
| แผนภาพที่ 14: รูปแบบของการวางแผนพัสดุ | 5-20 |
| แผนภาพที่ 15: รูปแบบหน่วยงานคลัง ขนาดใหญ่ | 5-33 |
| แผนภาพที่ 16: รูปแบบหน่วยงานคลังขนาดกลาง | 5-34 |
| แผนภาพที่ 17: รูปแบบหน่วยงานคลังขนาดเล็ก | 5-34 |
| แผนภาพที่ 18: โครงสร้างหน่วยตรวจสอบภายใน | 6-11 |
| แผนภาพที่ 19: แผนภูมิการตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปักครองส่วนท้องถิ่น | 6-20 |
| แผนภาพที่ 20: แผนภูมิรวมแนวทางการตรวจสอบภายใน | 6-27 |
| แผนภาพที่ 21: แผนภูมิการรายงานผลการตรวจสอบ | 6-38 |
| แผนภาพที่ 22: แผนภูมิติดตามผลหลังเสนอรายงาน | 6-43 |
| แผนภาพที่ 23: แผนภูมิการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปักครองส่วนท้องถิ่น | 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 5-27 ทั้งหมดเกินกว่าร้อยละ 50 และร้อยละ 70 | |
| ตารางที่ 8: เปรียบเทียบระบบบัญชีรัฐบาลและระบบบัญชีธุรกิจ | 5-52 |
| บรรณานุกรม | (1)-(9) |

บทที่ 1

บทนำ

1. บทบาท ความจำเป็น และความหมายของมีภาครัฐ

การวิเคราะห์บทบาท ความจำเป็น และความหมายของมีภาครัฐเริ่มจากศึกษา State of Nature ของ Nozick (1974)¹ Nozick ศึกษาจากอนาคตอิปป์ตี้ย (Anarchy) ในสภาพแวดล้อมนี้ทุกคนไม่อยู่ภายใต้กฎหมาย หรือจะต้องถูกบังคับ หรือผูกมัดโดยสภาพทางสังคมใดๆ ทั้งสิ้น ความสงบสุขของสังคมอนาคตอิปป์ตี้ยนี้ จึงอยู่ภายใต้ความสำนึกร่วมและความตระหนักรถึงสิทธิของผู้อื่นโดยปราศจากกฎหมายและข้อบัญญัติต่างๆ คุ้มครอง แต่ศีลธรรมโดยปราศจากกฎหมายคุ้มครองนั้น ไม่เพียงพอที่จะทำให้บุคคลในอนาคตอิปป์ตี้ยดำรงชีวิตได้อย่างปลอดภัย หน่วยงานด้านการรักษาความปลอดภัยจึงเป็นที่ต้องการอย่างมากในภาวะอนาคตอิปป์ตี้ยนี้ หากไม่มีรัฐบาลแล้ว หน่วยงานรักษาความปลอดภัยจะต้องตอกเป็นหน้าที่ของภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก การให้บริการรักษาความปลอดภัยมีลักษณะต้นทุนการผลิตที่ลดลง (Decreasing Cost) การบริการดังกล่าวจึงมีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) เนื่องจากหน่วยงานรักษาความปลอดภัยขนาดเล็กที่มีต้นทุนสูงจะไม่สามารถแข่งขันกับหน่วยงานรักษาความปลอดภัยขนาดใหญ่ที่มีต้นทุนต่ำกว่าได้ สังคมอนาคตอิปป์ตี้ยที่มีการให้บริการเฉพาะด้านความปลอดภัยโดยผู้ผูกขาด (monopoly of protective service) นี้เอง Nozick เรียกว่า “Ultraminimal State”

เนื่องจากการรักษาความปลอดภัยมีลักษณะสำคัญของสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ทั้งสองประการคือ ไม่สามารถกีดกันการบริโภคได้ (Non-excludable) และไม่สามารถแข่งขันกันในการบริโภค (Non-rival in Consumption) ปัญหาที่ไม่ได้รับภาระค่าใช้จ่ายแต่กลับได้รับบริการ (Free-rider Problem) จึงเป็นปัญหาหลักของการให้บริการ เนื่องจากปัญหา Free-rider นี้เอง การบริการให้ความปลอดภัยดังกล่าวจึงจำเป็นต้องจัดทำในลักษณะที่ผู้บริโภคไม่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายโดยตรง แต่ต้องถูกบังคับโดยจัดเก็บค่าใช้จ่ายในรูปแบบไดรูปแบบหนึ่งของภาษี (Coercive Taxation) Ultraminimal State ที่มีการบังคับจัดเก็บภาษีเพื่омาจัดสรรงบการบริการรักษาความปลอดภัยเพียงอย่างเดียวนี้เอง Nozick เรียกว่า Minimal State²

¹ ปรัชญาของ Nozick (1974) เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในหมู่นักเศรษฐศาสตร์การเมือง (political economist) แนวความคิดของ Nozick นี้ได้ถูกเรียบเรียงนำเสนอใหม่โดย Gordon (1976)

² การบริการรักษาความปลอดภัยนี้รวมถึงการป้องกันความปลอดภัยในทุกรูปแบบที่รวมถึงการมีกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ของ Nozick เป็นเพียงการวิเคราะห์ในเชิงปรัชญา เพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการเกิดขึ้นของรัฐฯ จากอนาร์ชีปไตย (Anarchy) ไปสู่ Minimal State โดยมิได้ขังอยู่ในข้อความจริงในอดีตแต่อย่างใด แต่จากการวิเคราะห์นี้ได้สะท้อนถึงบทบาท ความจำเป็น และความเหมาะสมของการมีภาครัฐฯ ได้ในระดับหนึ่ง รัฐบาลที่เกิดขึ้นจากรูปแบบ Minimal State นี้อาจมีการขยายบทบาทหน้าที่ของตนในด้านการกระจายรายได้ การจัดผลิตภัณฑ์หรือให้บริการสาธารณะ (Public Goods and Services) อื่น ๆ ซึ่งหน้าที่เหล่านี้จะไม่สามารถดำเนินการได้โดยภาคเอกชน

มุ่งมองของการนำเดินของรัฐฯ ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์มากมายโดยนักปรัชญาในสมัยทศวรรษที่ 1970 ซึ่งข้อถกเถียงของความจำเป็นของการมีรัฐฯ มีลักษณะคล้ายคลึงกัน Buchanan (1975) ได้เริ่มการนำเสนอปรัชญาภาครัฐฯ โดยเริ่มจากสภาพอนาร์ชีปไตย (anarchy) เช่นเดียวกับ Nozick (1974) แต่หากอนาร์ชีปไตยของ Buchanan มิได้ถูกผูกมัดโดยจารยาธรรม เช่นเดียวกับอนาร์ชีปไตยของ Nozick (ethical fundamentals of Nozick's political philosophy) และเนื่องจากอนาร์ชีปไตยของ Buchanan มิได้สมมติให้มีจารยาธรรมใดๆ ทั้งสิ้นนี้เอง สังคมนี้จึงตกลอยู่ในสภาพที่ผู้คนมีการรุกราน แบ่งชิงทรัพยากรกันเองตราบที่ผู้คนเหล่านั้นเชื่อว่าผลประโยชน์น่าจะสุดท้าย (marginal benefit) จากการรุกรานนั้นมากกว่าต้นทุนหน่วยสุดท้าย (marginal cost) ที่ใช้ในการรุกราน ทรัพยากรที่สูญเสียไปจากการลงทุนเพื่อการแบ่งชิงและการปกป้องตนนี้เองอาจจะประหายด์ และนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการผลิตได้หากเพียงผู้คนในสังคมมีข้อตกลงทางสังคม (social contract) ที่จะผูกมัดให้ทุกคนจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์นึงๆ ที่ตกลงกันไว้ เพื่อเป็นการปกป้องสิทธิในสินทรัพย์ (property right) ของทุกคนในสังคม

ปรัชญาของ Buchanan นี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว (self-interest) โดยปราศจากจารยาธรรมใดๆ ทั้งสิ้น การรวมตัวกันเพื่อลดทุนในการปกป้องการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวได้เกิดขึ้นจากผลประโยชน์มหาศาลที่เกิดขึ้นจากการปกป้องสินทรัพย์ (property right) มิใช่เกิดจากความรู้สึกผิดชอบชั่วดีของประชาชน การลงทุนในการปกป้องประเทศนี้เป็นการลงทุนประเภท once-for-all investment กล่าวคือการลงทุน (หรือการมีข้อตกลงทางสังคม) นี้ เมื่อได้ลงทุนแล้วจะเกิดผลประโยชน์สำหรับคนในสังคมโดยรวม

Nozick (1974) และ Buchanan (1975) ได้เสนอภาพของรัฐบาลใน 2 มุ่งมองที่แตกต่างกันคือ Nozick ได้เสนอ มุ่งมองของรัฐบาลที่เกิดจากการรวมตัวกันโดยการบังคับจัดเก็บ (Coercion) ในขณะที่ Buchanan ได้เสนอภาพรัฐบาลที่เกิดจากการรวมตัวกันโดยสมัครใจ

(Voluntary) รัฐบาลที่เกิดจากการสมัครใจนั้น เปรียบเสมือนสมอส์ต สมอส์ชนนี้ (Sort of Club) ซึ่งผู้ที่จะอยู่ในสมอส์นั้นได้ต้องเป็นผู้ที่ยอมรับข้อตกลงของสมอส์เสมอ มิฉะนั้นก็จะไม่ตกลงเป็นสมาชิกของสมอส์นั้น ทุกคนที่เป็นสมาชิกต้องมีความคิดว่ารายยอมรับข้อตกลงของสมอส์จะทำให้ตนเองได้รับผลประโยชน์มากกว่าเสียผลประโยชน์ ข้อตกลงของสมอส์นี้จึงถือเป็นฉันทามติ (Unanimous Approval) อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว ข้อตกลงทางสังคมแตกต่างจากสมอส์โดยข้อตกลงดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้โดยมิต้องอาศัยฉันทามติ แต่หากอาศัยเพียงการอนุมัติโดยเสียงส่วนใหญ่ (majority approval) ทั้งนี้เนื่องจากต้นทุนการทำให้ฉันทามติผ่านรายยอมรับนั้นสูงมาก

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

กล่าวโดยสรุปแล้ว ปรัชญาการจัดตั้งรัฐทั้งสองแนวคิดจะเห็นตรงกันว่ารัฐบาลถูกจัดตั้งขึ้นจากการได้เปรียบทางเศรษฐกิจ (Economic Advantages) ขันเนื่องมาจากการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เมื่อมีรัฐบาลขึ้นแล้ว สร้างสังคมโดยรวมจะดีขึ้น ถึงแม้ว่าการศึกษาดังกล่าวเป็นเพียงการศึกษาในเชิงปรัชญา หากแต่โลกแห่งความเป็นจริงได้ชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลเท่าที่เคยมีขึ้นในอดีตมีลักษณะอยู่ระหว่างข้อของผู้ผูกขาด บังคับจัดเก็บ (Coercion) และข้อของการรวมตัวโดยสมัครใจ (Voluntary) เสมอมา โดยบทบาทของรัฐบาลนั้นอาจจะไม่ได้ถูกจำกัดอยู่เพียงขั้นต่ำที่สุดซึ่งได้แก่การจัดการให้บริการรักษาความสงบเพียงอย่างเดียว ขนาดและบทบาทของรัฐบาล และความหมายจะสมระดับรัฐบาลจะได้ไวเคราะห์ต่อไป

2. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและตัวต่างๆ กับประชาชน

ข้อแตกต่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนระหว่างรัฐที่มีลักษณะบังคับ (รัฐผูกขาด) และรัฐที่เกิดจากความสมัครใจ (รัฐสมอส์) ที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้คือ ความสมัครใจของผู้ที่ถูกปกครอง ถึงแม้ว่าการรวมตัวกันเป็นรัฐของทั้งกรณีผูกขาดหรือกรณีสมัครใจจะทำให้สวัสดิการโดยรวมของทั้ง

สังคม (social welfare)³ ดีขึ้นจากสภาพอนาคตไปด้วยดังที่ได้กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่หากสมาชิกในรัฐผู้ขาดจะต้องถูกบังคับให้ยอมรับข้อตกลงทางสังคม (social contract) ที่มีอยู่ ในขณะที่รัฐที่เกิดจากการรวมตัวกันโดยสมัครใจนั้น หากสมาชิกในสังคมไม่เห็นด้วยกับข้อตกลงทางสังคมของของรัฐนั้นๆ ก็จะไม่เข้าเป็นสมาชิกในรัฐ และเนื่องจากสมาชิกทุกคนในรัฐสมอื่นร่วมกันในรัฐ นี้เอง จึงอาจสรุปได้ว่า หากสังคมมีขนาดที่เท่ากันแล้ว สวัสดิการโดยรวมของทั้งสังคม (social welfare) ในกรณีของรัฐสมอื่นนั้น ย่อมอยู่ในระดับที่สูงกว่าในกรณีของรัฐผู้ขาดเสมอ

เนื่องจากความต้องการของประชาชนมีหลากหลาย การปกครองท้องถิ่นจึงนับว่าเป็นทางเลือกที่สำคัญในการจัดบริการสาธารณสุขให้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของราษฎรที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ Tiebout (1956) กล่าวว่าระดับการเก็บภาษีและการใช้จ่ายที่แตกต่างกันของรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละที่ จัดหาให้สินค้าและบริการสาธารณสุขแก่ประชาชนในแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน ระดับค่าใช้จ่ายระดับสินค้าและบริการสาธารณสุขที่แตกต่างกันตามรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละที่นี้เอง เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือกอยู่ในท้องถิ่นที่มีระดับภาษีและระดับของการใช้จ่ายภาครัฐที่เหมาะสมกับความต้องการของตน กล่าวคือ หากผู้ใดมีอุปสงค์ของสินค้าและบริการสาธารณสุขน้อยและต้องการเสียภาษีน้อยก็จะเลือกอยู่ในท้องถิ่นที่มีการเก็บภาษีต่ำและสวัสดิการสังคมต่ำในทางกลับกัน หากผู้ใดไม่พอใจกับสวัสดิการที่ต่ำของท้องถิ่นที่ตนเองอยู่ก็อาจจะมีการย้ายไปอยู่ที่ท้องถิ่นที่มีสวัสดิการสูง ถึงแม้จะต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงขึ้นก็ตาม ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการที่มีรัฐบาลท้องถิ่นปกครองตัวเอง กำหนดนโยบายรายได้และรายจ่ายของตัวเองจะทำให้มีการจัดบริการสาธารณสุขที่ทั่วถึง หลากหลายรูปแบบ และตรงกับความต้องการของราษฎรมากกว่าการรวมอำนาจการบริการสาธารณสุขที่ต้องมีต้นทุนในทางธุรกรรม (Transaction Cost) การกระจายอำนาจที่แท้จริงนั้นต้องพิจารณาถึงปัจจัยหลายประการควบคู่กันไปทั้งทางด้านอุปสงค์ อุปทาน ความพร้อม หรือ

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

³ สวัสดิการโดยรวมของทั้งสังคม หรือ social welfare นั้น หมายความถึง ผลรวมของความความพากผากหรือรวมประโยชน์ของสมาชิกทั้งสังคม (aggregated individual utilities)

⁴ สมมติให้สังคมเป็นระบบปิด กล่าวคือ ประชาชนในประเทศนั้นๆ ไม่สามารถย้ายถิ่นฐานไปอยู่ต่างประเทศได้

ความเป็นไปได้ในการผลิตโดยห้องถิน ฯลฯ การบริการสาธารณูปการอย่างต่อเนื่องการมาตรฐานใน การผลิตที่สูงและเป็นหนึ่งเดียว (Unitary) เช่น ระบบทางหลวงแผ่นดิน ในขณะที่สินค้าบาง ประเภทไม่มีความเป็นไปได้ที่จะให้ห้องถินเป็นผู้ผลิต⁵ หรือไม่เหมาะสมที่จะให้ห้องถินเป็นผู้ผลิต เช่น ภาครป้องกันประเทศ หรือการต่างประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลขนาดใหญ่ยังมีความได้เปรียบใน การบริการสาธารณูปการขนาดต้นทุนลดลง (Decreasing Cost) เชิงต้นทุนการผลิตที่ถูกกว่า (Economies of Scale) เช่น การผลิตไฟฟ้า และสนามกีฬา เป็นต้น

นอกจากความจำเป็นของการมีภาครัฐที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ยังจะเห็นได้ว่าการ พิจารณาบทบาท และความเหมาะสมของรัฐบาลทั้งระดับประเทศและระดับห้องถินนั้น ควรจะมุ่ง เน้นที่จะพิจารณาวัตถุประสงค์ในการจัดสรรงานบริการสาธารณูปการคู่ไปกับความเป็นไปได้ และ ต้นทุนในการผลิต การดำเนินการให้บริการสาธารณูปการโดยรัฐบาลกลางและรัฐบาลห้องถินต่างก็มี ข้อดี ข้อเสีย แตกต่างกันไป โดยรัฐบาลห้องถินจะให้การบริการสาธารณูปการที่ทั่วถึงและตรงกับความ ต้องการของราษฎรมากกว่า ในขณะที่การผลิตหรือ บริการสาธารณูปการอย่างอาจมีความเป็นไป ไม่ได้ ไม่มีประสิทธิภาพในเชิงการผลิตหรือการให้บริการ หรือมีต้นทุนการผลิตที่สูงกว่าหากให้รัฐ บาลห้องถินเป็นผู้รับผิดชอบ

3. โครงสร้างและลักษณะขององค์กรของภาครัฐในประเทศไทย

3.1 โครงสร้างองค์กรของภาครัฐ

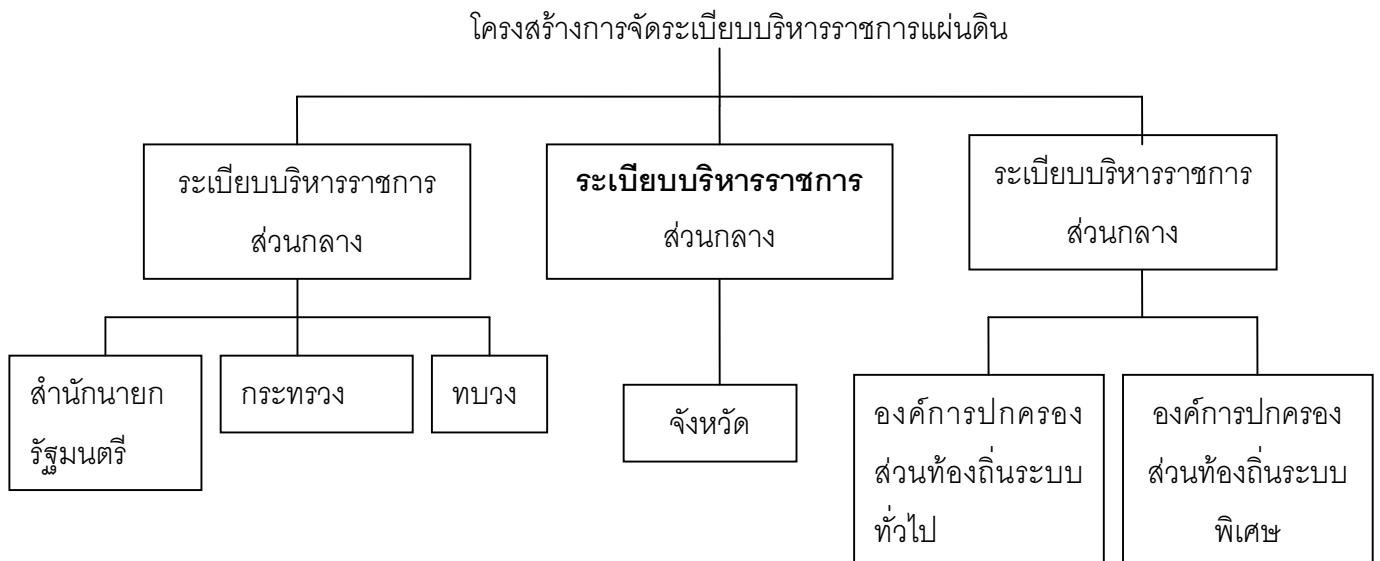
ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการจัดโครงสร้างองค์กรของภาครัฐออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ๆ ดังนี้

3.1.1 โครงสร้างองค์กรของภาครัฐตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 โดยแบ่งการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน⁶ ซึ่งประกอบด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง การ บริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนห้องถิน ตามแผนภูมิที่ 1

⁵ ความเป็นไปได้ในการผลิตนี้รวมถึง ความพร้อมในเชิงบุคลากร เทคโนโลยี การเมือง และความสามารถในการ จัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อใช้ในการประกอบการ

⁶ สนิท จารนันต์, ความเข้าใจเรื่องการปกครองห้องถิน (กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, พ.ศ.2543), น.1-7

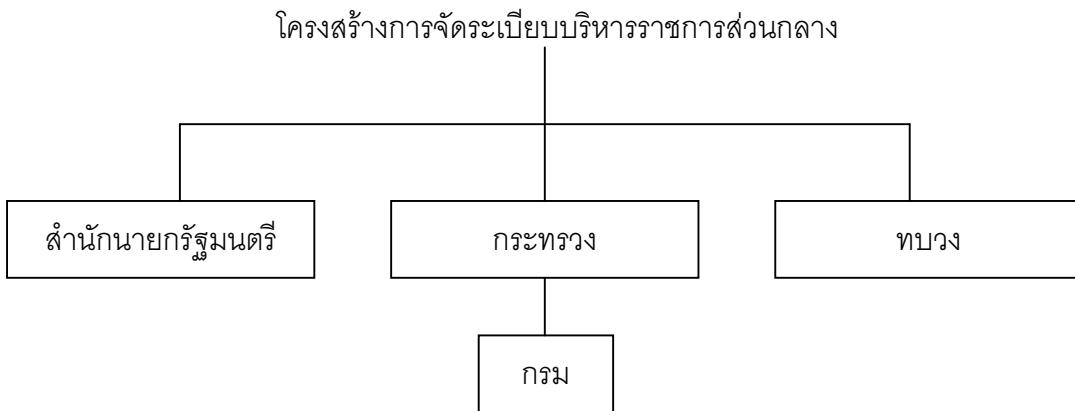
แผนภาพที่ 1: โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน



(1) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่างๆ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ คือกระทรวง ทบวง กรม ตั้งแต่รัฐบาลจนถึงกระทรวง ทบวง กรม รวมเรียกว่า “ส่วนกลาง”

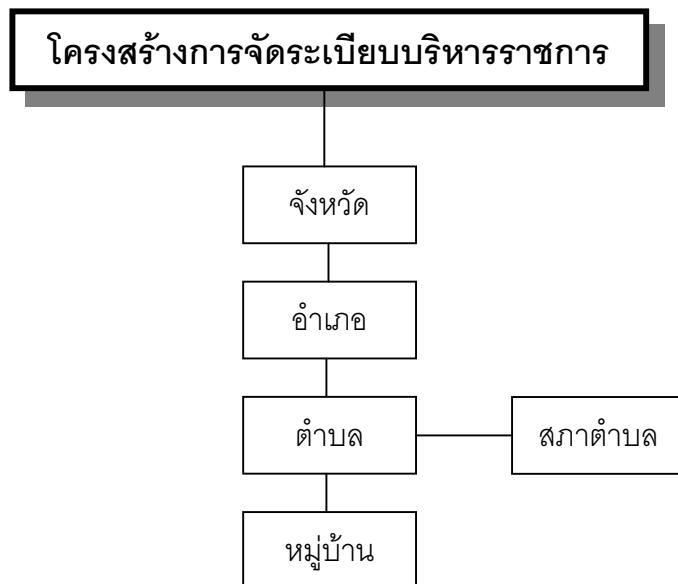
การบริหารราชการของส่วนกลางเป็นการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) กล่าวคือเป็นการรวมการตัดสินใจไว้ที่ศูนย์กลาง ในที่นี้คือคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารประเทศ ตามแผนภูมิที่ 2

แผนภาพที่ 2: โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง



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

แผนภาพที่ 3: โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค



(3) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ การจัดระเบียบบริหารราชการให้ราษฎร์มีอำนาจในการปกครองตนเอง ตัดสินใจเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง และตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณูปโภคท้องถิ่นด้วยตนเอง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งจะดำเนินงานตามนโยบายที่ได้แผลงไว้ขณะลง cử้วยเสียง ประชาชนจึงเป็นผู้กำหนดนโยบายของบริหารงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งต่างจากการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ที่มีคุณสมบัติเป็นผู้กำหนดนโยบาย

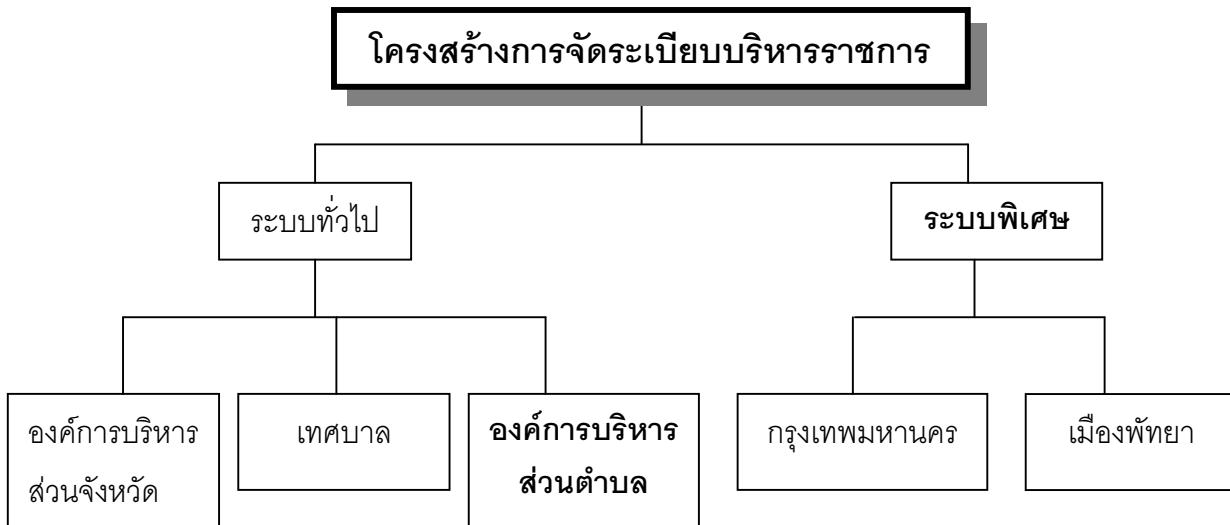
การบริหารราชการของส่วนท้องถิ่น ถือหลักการกระจายอำนาจ
(Decentralization)⁷ ให้กับประชาชนโดยตรง
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน แยกได้เป็น 2 ลักษณะ
ใหญ่ ๆ คือ

(3.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบทั่วไป ปัจจุบันมี 3 รูปแบบ คือ
องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

⁷ การกระจายอำนาจ (Decentralization) กับการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) มีความแตกต่างกัน คือ การแบ่งอำนาจผู้แบ่งอำนาจยังคงไว้ซึ่งความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ ส่วนการกระจายอำนาจผู้รับมอบอำนาจต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินการ และการตัดสินใจของตนเอง

(3.2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบพิเศษ ปัจจุบันมี 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

แผนภาพที่ 4: โครงสร้างการจัดระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น



3.1.2 โครงสร้างองค์กรของรัฐในลักษณะกลุ่มกิจการพิเศษ และรัฐวิสาหกิจ⁸ นอกจากการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดิน ตาม พ.ร.บ.ระบบบริหารราชการแผ่นดิน 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

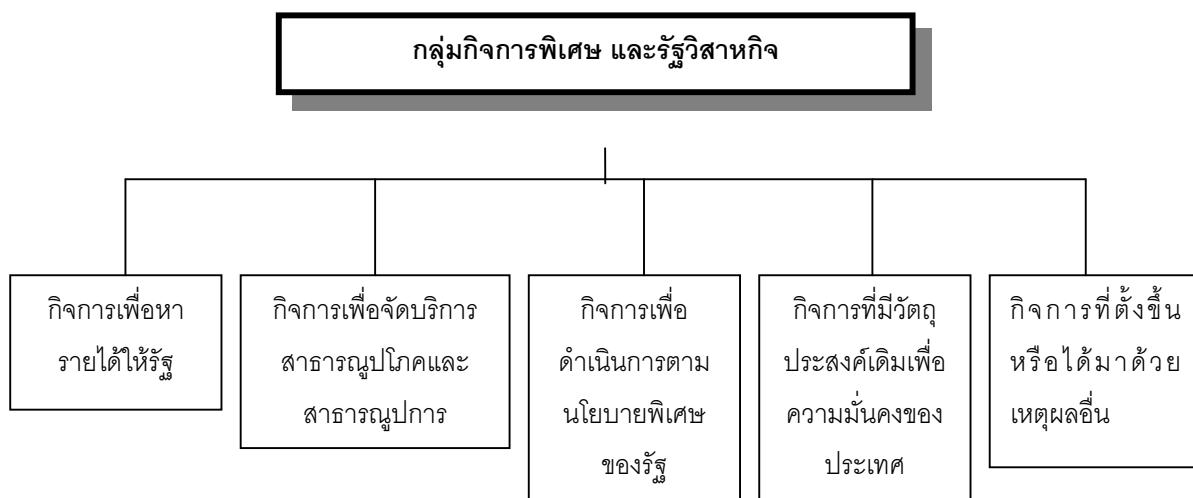
(3) ประเภทที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ เช่น สถาบันการเงิน เป็นต้น

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

(4) ประเภทที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เดิมเพื่อความมั่นคงของประเทศไทย เช่น องค์การผลิตอาหารสำเร็จ องค์การฟอกหนัง เป็นต้น

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

แผนภาพที่ 5: โครงสร้างองค์กรของรัฐในลักษณะกลุ่มกิจการพิเศษ และรัฐวิสาหกิจ



3.2 โครงสร้างและลักษณะของราชการส่วนกลาง

3.2.1 วิัฒนาการของการปกครองของประเทศไทยตามการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน⁹

ประเทศไทยเริ่มมีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณ์แบบสิทธิราษฎรมาเป็นระบบประชาธิปไตยแบบพระมหากษัตริย์ภาย

⁹ ดร.ชาญชัย แสงศักดิ์; “กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, (สำนักพิมพ์นิติธรรม), น.9-10

ให้รัฐธรรมนูญ หลังจากที่ไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับการใช้เมื่อวันที่ 10 กันวานม 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 มีการนำเอาหลักการกระจายอำนาจจากการปกครองแก่ท้องถิ่นมาใช้ โดยการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรก หลังจากนั้นในปี พ.ศ.2477 มีการจัดตั้งสภากลางทั่วประเทศเป็นครั้งแรก และในปี พ.ศ. 2495 ได้มีการปรับปรุง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ครั้งใหญ่ และได้เปลี่ยนชื่อจาก “ระเบียบราชการบริหาร” เป็น “ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” กำหนดให้จังหวัดเป็นนิติบุคคลทั้งๆ ที่จังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค จัดตั้งภาคขึ้น และได้เปลี่ยนแปลงองค์กรปกครอง จังหวัดและอำเภอ ต่อมาใน พ.ศ.2515 ได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอีกครั้งโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ยกเลิก พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 โดยได้เพิ่มอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลไว้อよ่างกว้างขวางในการกำกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไป

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 จัดบริการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการให้แก่ประชาชน (เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปาส่วนภูมิภาค การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย และการเดินทางแห่งชาติ เป็นต้น) จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตาม

นโยบายพิเศษของรัฐ (เช่น สถาบันการเงินต่าง ๆ อาทิ ธนาคารกรุงไทย สำนักงานอันนุเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย องค์การสวนยาง และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นต้น) และจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่อื่น ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

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

3.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค¹⁰

การกระจายอำนาจ (Decentralization) กับการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ การกระจายอำนาจผู้รับมอบอำนาจจากต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินการและการตัดสินใจของตนเอง ส่วนการแบ่งอำนาจ ผู้แบ่งอำนาจยังทรงไว้ซึ่งความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการแบ่งอำนาจ คือการใช้อำนาจแบบรวมอำนาจ ปกครอง (Centralization) แบบหนึ่ง เพราะการบริหารราชการส่วนภูมิภาคคือการแบ่งอำนาจของรัฐบาลมอบให้แก่ข้าราชการของส่วนกลางที่ถูกส่งออกไปในส่วนภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อใช้อำนาจในนามของรัฐบาลนั้นเอง โดยเจ้าหน้าที่เหล่านี้จะได้รับมอบอำนาจจากนิจจัยสั่งการบางเรื่องในขอบเขตที่แน่นอนจากหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลาง และการมอบอำนาจนี้ส่วนกลางอาจเรียกคืนได้ หรือเพิกถอนเปลี่ยนแปลงการใช้ดุลพินิจนิจจัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคได้โดยง่ายและอย่างกว้างขวาง และในเรื่องใดที่ไม่มีการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคได้โดยง่ายและสั่งจากส่วนกลางในเรื่องนั้น ๆ ดังนั้นเงื่อนไขสำคัญของความมีประสิทธิภาพของหลักการแบ่งอำนาจ คือส่วนกลางได้แบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคเพียงพอหรือไม่ และในขณะเดียวกันเมื่อแบ่งอำนาจไปแล้ว ส่วนกลางและสาธารณชนมีกลไกที่จะควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจหรือการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคอย่างเหมาะสมหรือไม่ หากมีการจัดการในเรื่องนี้อย่างเหมาะสมแล้ว การแบ่งอำนาจการปกครองจะเป็นหลักการจัดระเบียบการปกครองที่มีประโยชน์มาก เนื่องจากหลักการนี้ทำให้หน่วยราชการสามารถให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว การ

¹⁰ สำฤทธิ์ ราชสมนະ ; “แนวการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย” (วิทยานิพนธ์ คณานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2542) น.55-60

ให้บริการทุกเรื่องจะเป็นไปโดยสมอภาคกัน อันเป็นข้อดีของหลักการรวมศูนย์อำนวย ในขณะที่การให้บริการบางเรื่องอาจปั๊บเข้ากับความต้องการและสภาพปัจุบันของท้องถิ่นได้

การจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคนั้น ส่วนกลางจะเป็นองค์การปกครองที่มีฐานะทางกฎหมายเหนือกว่าองค์กรในส่วนภูมิภาค ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดระบบบริหารราชการส่วนกลางกับการจัดระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีลักษณะดังนี้

- ความสัมพันธ์ในลักษณะการควบคุมบังคับบัญชา

ลักษณะการควบคุมบังคับบัญชาโดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งสูงกว่ามีอำนาจบังคับบัญชาผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองลงไปตามลำดับต่อเนื่องกัน และต้องรับผิดชอบการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาที่กระทำภายในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และตามที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเหมาะสมสมกัยในขอบเขตใดๆ ของกฎหมาย อำนาจควบคุมบังคับบัญชาจึงเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้ควบคุมการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสิ่งการและควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างต่อเนื่อง และใกล้ชิดรวมทั้งอำนาจในการให้ความเห็นชอบและการลงโทษทางวินัยต่อผู้ใต้บังคับบัญชาตามที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเหมาะสมสมกัยในขอบเขตใดๆ ของกฎหมาย ดังนั้นอำนาจควบคุมบังคับบัญชาจึงแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1. อำนาจควบคุมบังคับบัญชาการกระทำการของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้ควบคุมการกระทำการทางปกครองของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยอำนาจดังกล่าวที่สำคัญมี 4 ประการ คือ อำนาจสั่งการ อำนาจเพิกถอน อำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลง และอำนาจสอดเข้าไปใช้ อำนาจแทนผู้ใต้บังคับบัญชา

ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค คือ ความสัมพันธ์ในลักษณะของการควบคุมบังคับบัญชา ซึ่งผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางจะมีอำนาจบังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชาที่ส่งไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค โดยผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการกับผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัตินโยบายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติได้ รวมตลอดถึงการเปลี่ยนแปลงแก้ไขยับยั้งการกระทำใด ๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชาที่ได้ โดยไม่สังกัดอยู่แต่เฉพาะความชอบ

ด้านกฎหมายของการกระทำนั้นแต่เพียงอย่างเดียว แต่ปัจจุบันถึงกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชานั้นเป็นไปโดยไม่เหมาะสมอีกด้วย ซึ่งผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบในกิจการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติไปในหน้าที่หรือตามคำสั่งของตน สรวนเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเกิดต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับ

- ความสัมพันธ์ในลักษณะเป็นการแบ่งอำนาจการบริหารจากผู้มีอำนาจในส่วนกลางไปปฏิบัติในพื้นที่

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจการบริหารราชการจากผู้มีอำนาจในหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดี ไปให้แก่ผู้มีอำนาจไม่ว่าเป็นบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคล ซึ่งเป็นตัวแทนของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางที่ประจำอยู่ในหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาค อันได้แก่ พื้นที่หรือเขตปกครองที่เรียกว่า จังหวัด หรือ อำเภอ ซึ่งผู้มีอำนาจในหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะได้รับมอบอำนาจหรือแบ่งอำนาจในการบริหารราชการเฉพาะเรื่องเท่านั้น ทั้งนี้ทั้งนั้นจะมากหรือน้อยเท่าใดขึ้นอยู่กับคุลพินิจของผู้มีอำนาจในหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง และผู้มีอำนาจในหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางยังมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขคุณวินิจฉัยหรือการสั่งการของผู้มีอำนาจในหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้เสมอและในทุกกรณี ฉะนั้นผู้มีอำนาจสั่งการขึ้นสุดท้ายก็คือ หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางนั้นเอง

- ความสัมพันธ์ในลักษณะราชการส่วนกลางเป็นผู้กำหนดแนวทางปฏิบัติ ระเบียบ คำสั่ง และแบบราชการต่างๆ ที่ใช้ปฏิบัติอยู่ในหน่วยการบริหารและหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค หน่วยบริหารและการส่วนกลางเป็นผู้กำหนดให้ถือปฏิบัติทุกเขตพื้นที่ การปกครองเพื่อให้ทุกพื้นที่ปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน

- ความสัมพันธ์ในส่วนลักษณะส่วนภูมิภาค ไม่มีบประมาณเป็นของตนเอง หน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่มีบประมาณของตนเอง งบประมาณขึ้นอยู่กับกระทรวง ทบวง กรม หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง

- ความสัมพันธ์ในลักษณะราชการส่วนภูมิภาคต้องปฏิบัติตามนโยบายของราชการส่วนกลาง

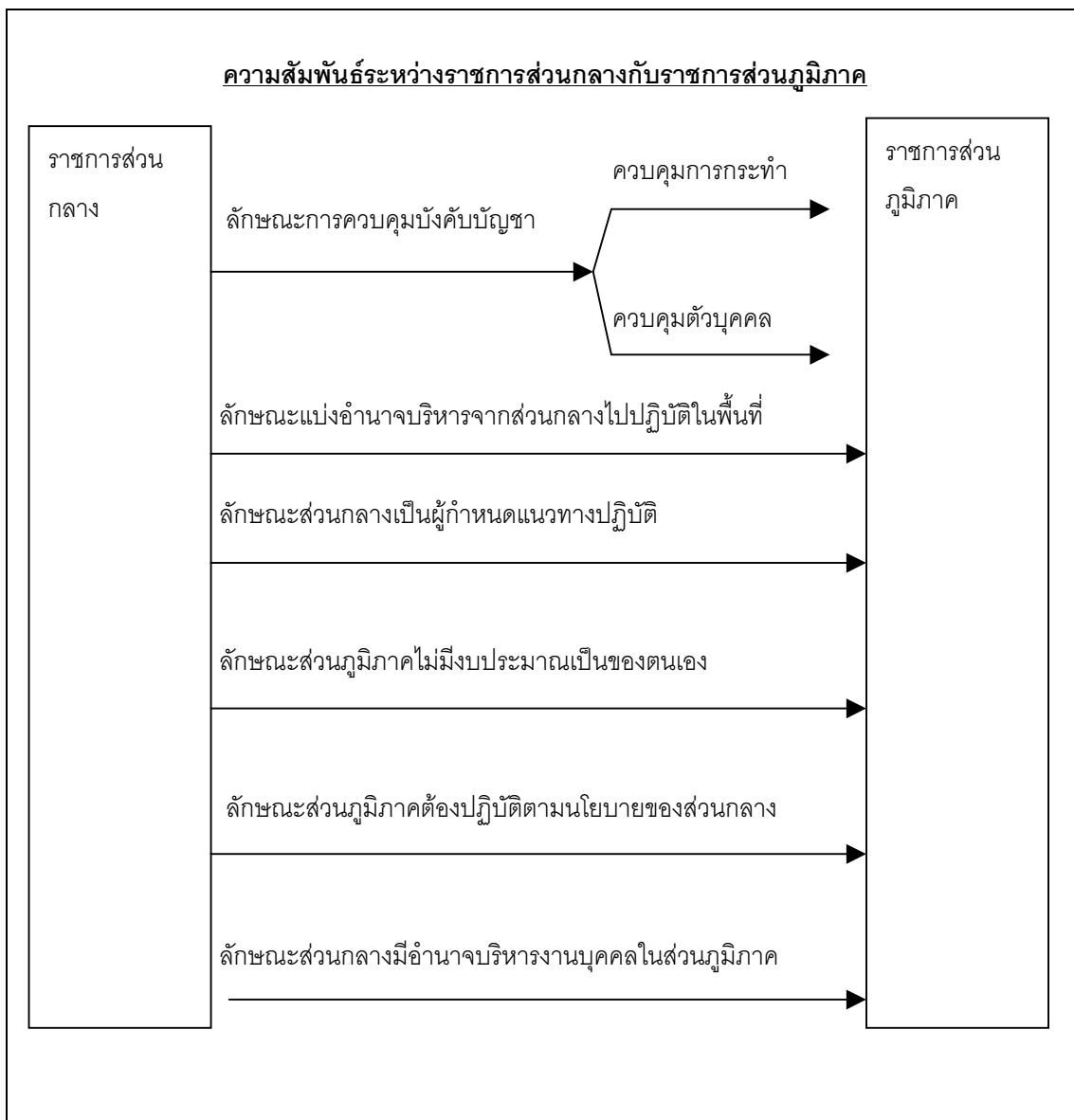
ผู้มีอำนาจในหน่วยราชการส่วนภูมิภาคต้องปฏิบัติตามนโยบายคำสั่งของผู้มีอำนาจในหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ผู้มีอำนาจในหน่วยบริหารราชการส่วนกลางต้องรับผิดชอบใน

ข้อราชการที่ตนสั่งในหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคปฏิทุกประการ

- ความตั้งพัฒน์ในลักษณะราชการส่วนกลางมีอำนาจบริหารงานบุคคลของราชการส่วนภูมิภาค

บุคลากรหรือข้าราชการในหน่วยการบริหารส่วนภูมิภาคได้รับการแต่งตั้ง ทดแทน โยกย้าย หรือลงโทษ และยังอยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของกระทรวง ทบวง กรม ที่ตนสั่งกัดอยู่ไม่ใช่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเหมือนกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

แผนภาพที่ 6: แสดงความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง
กับราชการส่วนภูมิภาค



3.2.3 อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐบาล

หน่วยงานรัฐบาลกลางในที่นี้ หมายถึง หน่วยงาน 3 หน่วยงาน อันได้แก่ หน่วยงานของ ราชการส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และกลุ่มกิจการพิเศษและรัฐวิสาหกิจ โดย อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทั้ง 3 หน่วยงานดังกล่าว สามารถแยกพิจารณา ได้ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลาง

ราชการส่วนกลางนี้ได้มีการระบุอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับประชาชนทั่วประเทศ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 โดยได้กำหนดไว้ ดังนี้

(1.1) สำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานเกี่ยวกับราชการ ทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี กิจการเกี่ยวกับการทำบัญชี แผ่นดินและราชการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและราชการอื่น ๆ ซึ่งมิได้อยู่ ภายใต้อำนาจและหน้าที่ของกระทรวงได้กระทรวงหนึ่งโดยเฉพาะ

(1.2) กระทรวงกลาโหม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษา ความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายในออกและภายนอกในประเทศ

(1.3) กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดิน ภาษี อากร การรัชภการ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ กิจการอันกฎหมายบัญญัติให้เป็น กฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม อื่น และกิจการซึ่ง จะเป็นสัญญาผูกพันต่อเมืองรัฐบาลได้ให้อำนาจหรือให้สัตยาบัน รวมทั้งการค้า ประกันหนึ่งของส่วนราชการ องค์กรของรัฐ สถาบันการเงิน และรัฐวิสาหกิจ

(1.4) กระทรวงการต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการต่าง ประเทศ

(1.5) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเกษตร การเศรษฐกิจการเกษตร การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การชลประทาน การ ประมง การปศุสัตว์ การป่าไม้ การพัฒนาที่ดินและการสหกรณ์

(1.6) กระทรวงคมนาคม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคมนาคม การขนส่ง การพาณิชยนาวี การสื่อสาร และการอุตสาหกรรมวิทยา

(1.7) กระทรวงพาณิชย์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ และกิจการทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวเนื่องกับการพาณิชย์ รวมตลอดทั้งการซื้อขายและแลกเปลี่ยนสินค้า การควบคุมและส่งเสริมเกี่ยวกับกิจการค้าและการประกันภัย

(1.8) กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การบำบัดทุกข์บำรุงสุข การส่งเสริมและพัฒนาการเมือง การปกครอง การปกครองท้องที่ การ ปกครองท้องถิ่น การทะเบียนราษฎร การส่งเสริมการศึกษาและการประกอบอาชีพ การพัฒนาชุมชน การวิเคราะห์ความมั่นคงภัยใน การป้องกันสาธารณภัย การ วิเคราะห์ความสงบเรียบร้อยของประชาชน การที่ดิน การสาธารณูปโภค และการสาธารณูปการ การโยธา การราชทัณฑ์ การผังเมือง และการพัฒนาชุมบท

(1.9) กระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศาลยุติธรรม แต่ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอุรุடดี

(1.10) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารแรงงาน การจัดหางาน การประชาสงเคราะห์ การพัฒนาฝีมือแรงงาน การสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และการประกันสังคม

(1.11) กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีการพลังงาน สิ่งแวดล้อมและการวิจัย

(1.12) กระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา การศึกษา และการวัฒนธรรม

(1.13) กระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแพทย์ การสาธารณสุข การส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพอนามัย การควบคุมอาหารและยา รวมทั้งสิ่งที่อาจเป็นพิษหรือเป็นภัยแก่สุขภาพอนามัย และการกำกับดูแลและส่งเสริมกิจการภาคชีวิต

(1.14) กระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอุตสาหกรรม การเศรษฐกิจอุตสาหกรรม การมาตรฐานเกี่ยวกับกิจการอุตสาหกรรมและทรัพยากรธรรมชาติ

(1.15) ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการ และกำกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของรัฐและของเอกชน นอกจากสถาบัน วิชาเอกพิเศษที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่น

(2) อำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค

ตามพระราชบัญญัติราชบัญญัติประบิหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้จัดระเบียบ
บริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยแบ่งเป็น จังหวัด และ อำเภอ แต่อำนาจหน้าที่ โดยตรงของ 2
หน่วยงานนี้ ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจน เพียงแต่ระบุอำนาจหน้าที่ของ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ
ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการของส่วนภูมิภาคไว้เท่านั้น ดังนั้น ภารกิจส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจของ
ราชการส่วนกลางแบ่งอำนาจหน้าที่มาให้จังหวัด และอำเภอดำเนินการแทนเท่านั้น

(3) อำนาจหน้าที่ของกลุ่มกิจการพิเศษและรัฐวิสาหกิจ

กลุ่มกิจการพิเศษและรัฐวิสาหกิจถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีภารกิจ (อำนาจหน้าที่) ที่
เฉพาะเจาะจง โดยเป็นหน่วยงานระดับชาติ และมีพื้นที่ดำเนินการในเขตจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ
 เช่น การจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำภารกิจพื้นฐานในการจัดบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้แก่
 ประชาชน เป็นต้น

3.3 โครงสร้างและลักษณะของราชการส่วนท้องถิ่น

3.3.1 วิวัฒนาการและแนวความคิดของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว หากเรียกชื่อการ
ปกครองท้องถิ่นไทยย้อนไปถึงอดีต เราจะพบว่าประเทศไทยได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วน
 ท้องถิ่นขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทแรกของประเทศไทย
 คือ ศุขภิบาล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติศุขภิบาล พ.ศ. 2495 นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งสภा
 ตำบลขึ้นเป็นครั้งแรกตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ซึ่งในขณะนั้นสภารับรองให้เป็น
 ลักษณะต่างจากสภารับรองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภารับรอง พ.ศ. 2537 กล่าวคือ สภารับรองที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยจะไม่มีสถานะ
 เป็นนิตบุคคล การจัดตั้งสภารับรองในสมัยนั้นเกิดจากที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องการ
 ให้ประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นมีส่วนร่วมเข้ามาบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง เนื่องจากประชาชนใน
 ท้องถิ่นย่อมรู้ถึงความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่ารัฐบาลหรือราชการส่วนกลาง¹¹

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 จนถึงปัจจุบันและตลอดระยะเวลาดังกล่าว ประเทศไทยมีการ
 ปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นระยะ ๆ ดังจะเห็นได้จากการมีบทบาทเกี่ยวกับองค์กรปกครอง
 ของส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญหลาย ๆ ฉบับที่ผ่านมา จนกระทั่งปี พ.ศ. 2540 (สมัยรัฐบาลนาย

¹¹ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ : สถานะทางกฎหมายของสภารับรองนิตบุคคล : หน้า 135

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

“รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเพิ่มเติมและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภคในท้องถิ่นให้ท่วงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารวมถึงประชาชนในจังหวัดนั้น”

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

(1) ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Autonomy)¹²

ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Autonomy) ในที่นี้ หมายความว่า ท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจในการบริหารและปกครองตนเองได้ระบบรัฐเดี่ยว มิได้หมายความว่า ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีอิสระอย่างเด็ดขาด (Independence) เช่นเดียวกับระบบสหพันธรัฐ (Federalism) ดังนั้นความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงต้องตอกย้ำให้หลักเกณฑ์ ดังนี้

(1.1) สถานะทางกฎหมาย (Legal Status)

ท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นนิติบุคคล แต่เป็นลักษณะนิติบุคคลมหานคร¹³ กล่าวคือ ท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดานิยม หากทำราชการและศึกษาพะราชนบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท จะเห็นว่า จะมีบทบัญญัติกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีสถานะเป็นนิติบุคคลและราชการ ส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

(1.2) พื้นที่และระดับ (Area and Level)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพื้นที่ของท้องถิ่นด้วย หากเราพิจารณาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ในประเทศไทย เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบลลักษณะมีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ในตำบลนั้น ๆ เทศบาลก็มี

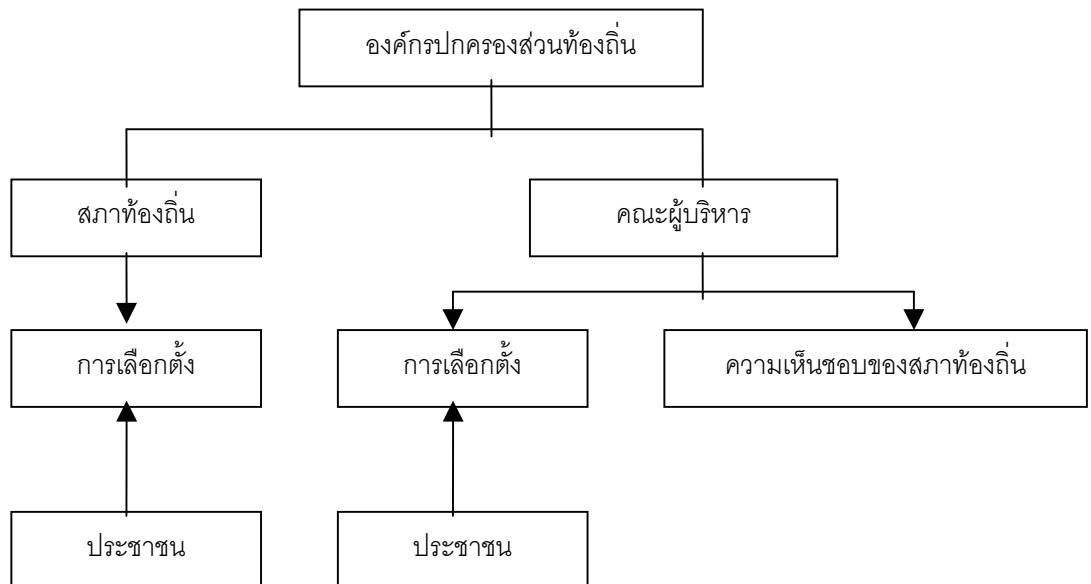
¹² มาตรา 282 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารวมถึงประชาชนในท้องถิ่น”

¹³ ตามทฤษฎีกฎหมายมหานคร การจะทำได ๆ อันเกิดจากนิติบุคคลมหานคร บุคคลธรรมด้าผู้ที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรนิติบุคคลมหานครนั้น ไม่ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว

พื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ของเทศบาล ส่วนจังหวัดก็จะมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด ซึ่งจะมีพื้นที่ทับกับพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและพื้นที่ของเทศบาล

(1.3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้ง บทบัญญัติแห่งมาตรา 285¹⁴ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น โดยที่สภาท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้ง สำหรับคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นก็จะต้องมาจากการเลือกตั้งเข่นกัน หากไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ก็จะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม คือ โดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

แผนภาพที่ 7: โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



¹⁴ มาตรา 285 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น.....”

(1.4) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Authority)

มาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้ องค์กรส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารส่วนบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของ ตนเองโดยเฉพาะโดยให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเมื่อพิจารณา พระราชบัญญัติที่ เกี่ยวกับท้องถิ่นแต่ละประเภท จะพบว่า พระราชบัญญัติ ทั้งหลายดังกล่าวจะกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละ ประเภทเอาไว้แล้ว แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า อำนาจหน้าที่ทั้ง หลายนั้นเป็นอำนาจหน้าที่อย่างกว้าง ๆ ซึ่งมีลักษณะซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ ของรัฐบาลกลางทั้งหมด

- (1) บริการสาธารณสุขทางด้านสังคม เช่น การจัดให้มีการศึกษาอบรม การจัด ตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา การส่งเสริมการกีฬา การบำรุงและการ ส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร การจัดให้มีและบำรุงการลงเคราะห์ มารดาและเด็ก การสังคมสงเคราะห์ การส่งเสริมการประกอบอาชีพ การส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ฯลฯ
- (2) บริการสาธารณสุขทางด้านการสาธารณูปการ เช่น การจัดให้มีน้ำสะอาด หรือน้ำประปา การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น การจัดให้มีและบำรุงส้วมสาธารณูปการ การจัดให้มีและบำรุงส่วนสาธารณูปการ ส่วนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การจัดให้มีศูนย์และมาปนกิจ สถาน การผังเมือง การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาด เรียบเรียงของท้องถิ่น ฯลฯ
- (3) บริการสาธารณสุขทางด้านการสาธารณสุข เช่น การกำจัดขยะมูลฝอยและ สิ่งปฏิกูล การป้องกันและระวังโรคติดต่อ การจัดให้มีและบำรุงสถานที่ ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ การจัดให้มีและบำรุงโรงพยาบาล การจัด ทำกิจกรรมซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการ รักษาพยาบาล การควบคุมอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น การพยาบาล งานศูนย์บริการสาธารณสุข งาน บริการและส่งเสริมการอนามัย งานสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม ฯลฯ

- (4) บริการสาธารณสุขทางด้านการคุณภาพและขนส่ง เช่น การจัดให้มีแหล่งนำเข้าทางบกและทางน้ำ การรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ การจัดให้มีท่าเทียบเรือและท่าข้าม การขนส่ง การวิศวกรรมจราจร การจัดระบบจราจร ฯลฯ
- (5) บริการสาธารณสุขทางด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ
- (6) บริการสาธารณสุขอื่น ๆ เช่น การควบคุมและส่งเสริมการท่องเที่ยว การพัฒนาระบบสุขาภิบาลและน้ำทิ้ง การจัดให้มีเครื่องมือในการดับเพลิง การทะเบียนราษฎร์ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงงานหรือสัมภาระและสถาบันอื่น ๆ การประสานการปฏิบัติงานระหว่างห้องถีนงานพัฒนาชุมชน การประสานการจัดทำแผนพัฒนา และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ฯลฯ

(1.5) งบประมาณ รายได้ การเงินและการคลัง

ตามบทบัญญัติในมาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้ห้องถีนมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการเงินและการคลัง โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญต้องการให้มีการกระจายอำนาจให้ห้องถีน ในเรื่องการจัดสรรสัดส่วนภาครัฐและอกระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถีน โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถีนและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถีนด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(2) การกำกับดูแลโดยรัฐ (Authority)

ถึงแม้ว่าห้องถีนจะมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ก็มิใช่หมายความว่า ห้องถีนจะเป็นอิสระจากรัฐและราชการส่วนกลางอย่างเด็ดขาด การปกครองและบริหารส่วนท้องถีนโดย องค์กรปกครองส่วนท้องถีนจะต้องตกลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐ ประชาชนโดยส่วนรวม และประเทศชาติ แต่อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถีนโดยรัฐจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถีนหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วน

รวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตามเจตนาของมี ของประชาชนในท้องถิ่น หรือออกหนีจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้¹⁵

3.3.2 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐบาลจะต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความสามารถพิ่งตนเองได้และมีความเป็นอิสระในการบริหารราชการและกิจการของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเศรษฐกิจของท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณูปโภค พื้นฐานและสาธารณูปโภคต่าง ๆ¹⁶

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

3.3.3 ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

นับตั้งแต่ในอดีต (ปี พ.ศ. 2496) จนกระทั่งปัจจุบัน (ก่อน 23 พฤษภาคม 2542) ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งหมด 7 ประเภท โดยแบ่งออกเป็นรูปแบบใหญ่ ๆ ได้ 2 รูปแบบ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป ซึ่งได้แก่ สภาพัฒนา¹⁷

¹⁵ มาตรา 283 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

¹⁶ มาตรา 78 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเพื่อตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงการสร้างพื้นฐานสาธารณูปการในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนาของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ

¹⁷ ในทางทฤษฎีกฎหมาย ไม่ถือว่าสภาพัฒนาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น เเต่อย่างไรก็ตาม ในความเข้าใจของบุคคลทั่วไป อาจมองว่าสภาพัฒนาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบล สุขากิบາດ¹⁸ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ ซึ่งได้แก่ เมืองพัทaya และกรุงเทพมหานคร

ในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีทั้งหมด 5 ประเภทเท่านั้น¹⁹ ตามความแห่งบทบัญญัติในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดແຜນและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ไว้โดยให้หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทaya²⁰

¹⁸ สุขากิบາດได้เปลี่ยนแปลงฐานะมาเป็นเทศบาลแล้วตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขากิบາດเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542

¹⁹ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดແຜນและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

²⁰ รายละเอียดและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏอยู่ในเอกสารของโครงการที่ 1 บทที่ 5

บทที่ 2 การวิจัย

1. เหตุผลและความจำเป็นในการทำวิจัย

แม้จะมีการกล่าวกันว่า ประเทศไทยมีการกระจายอำนาจเกิดขึ้น (Decentralization) มาเป็นเวลาหลายสิบปีแล้ว แต่หากพิจารณาจากความหมายของคำว่า “การกระจายอำนาจที่แท้จริง” หมายถึง การลดอำนาจที่อยู่ที่รัฐบาลลง และเพิ่มอำนาจที่อยู่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และประชาชนมากขึ้น โดยที่อำนาจที่อยู่โดยรวมไม่เพิ่มขึ้น หรือมีแนวโน้มลดลงแล้วนั้น พบร่วมกับความจริงแล้วประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง (Centralization) หรือรัฐบาลค่อนข้างมาก การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่ผ่านมา (ก่อนหน้าปี พ.ศ. 2540) จึงอาจถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจแต่เพียงรูปแบบเท่านั้น เพราะยังไม่มีการแบ่งอำนาจของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีภูมิปัญญาของรัฐบาลอย่างชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจทางด้านการเงินการคลังของตนเองได้อย่างอิสระ

นอกจากนี้การกระจายอำนาจที่ผ่านมาซึ่งเป็นการกระจายอำนาจที่ไม่เป็นระบบและเป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง เกิดขึ้นจากการผลักดันของคนเพียงกลุ่มเล็กๆ โดยเป็นไปในลักษณะที่มีการขึ้นอยู่กับอำนาจ และไม่ได้มีภูมิปัญญาของรัฐบาลต้องกระจายอำนาจอย่างชัดเจน จนกระทั่งปี พ.ศ. 2540 ได้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และต่อมา มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (พ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ) ซึ่งรัฐธรรมนูญและ พ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ นี้ ได้กำหนดให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนและเป็นไปตามกำหนดเวลา จึงเท่ากับว่า ประเทศไทยเพิ่งมีภูมิปัญญาบังคับให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังเมื่อไม่นานมานี้เอง

เงื่อนไขที่สำคัญและเป็นปัจจัยกำหนดให้ต้องมีการกระจายอำนาจใน พ.ร.บ.แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ คือ การกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้เป็น สัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2544 และร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2549 เมื่อรัฐบาลกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้มากขึ้นแล้ว การจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละดับให้ชัดเจนเป็นสิ่งที่จำเป็นที่ต้องดำเนินการไปพร้อมๆ กันด้วย เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถเลือกจัดสรรเงินบประมาณของตนในการใช้จ่ายเพื่อดำเนินภารกิจอัน

เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และได้อย่างเหมาะสม หากไม่มีการจัดแบ่งภารกิจดังกล่าวให้ชัดเจนแล้วอาจก่อให้เกิดการแข่งกันดำเนินภารกิจหนึ่งๆ มากจนเกินไป เกิดการทำงานซ้ำซ้อน หรือเกี่ยวกันไม่ดำเนินภารกิจหนึ่งภารกิจใด และก่อให้เกิดการเสียหายต่อประชาชน และประเทศชาติมากกว่าที่ควรจะเป็น

ในอดีตที่ผ่านมา ประเทศต่างๆ ในโลกได้มีวิวัฒนาการในการกระจายอำนาจที่แตกต่างกันไป แต่สิ่งที่เหมือนกันในทุกประเทศคือ การกระจายอำนาจทางการบริหารย่อมดำเนินไปพร้อมกับการกระจายอำนาจทางการคลังและการกระจายบุคลากรเสมอ กล่าวคือ ในการกระจายอำนาจนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีภารกิจภายนอก เช่น เงิน และคน พร้อมๆ กันอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกัน

ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ประเทศต่างๆ ที่กำลังดำเนินการกระจายอำนาจ ส่วนใหญ่มุ่งเน้นการพิจารณาภารกิจด้านรายได้เป็นหลักโดยละเอียดการพิจารณาการกำหนดภารกิจที่รัฐบาลแต่ละระดับพึงกระทำ การมุ่งเน้นภารกิจด้านรายได้เพียงอย่างเดียวมีเงื่อนไขให้การพัฒนาของการกระจายอำนาจในหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น คาซัสสถาน และรัสเซีย เป็นไปได้อย่างล้าช้าไม่มีประสิทธิภาพและมีข้อผิดพลาดอันจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางนโยบาย และการแบ่งหน้าที่ใหม่อยู่หลายครั้งหลายคราว ประสบการณ์ดังกล่าวซึ่งให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ขั้นตอนการกระจายอำนาจควรให้ความสำคัญกับการแบ่งภารกิจที่ถูกต้องและชัดเจน เพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาและทบทวนภารกิจ หรือจัดแบ่งเงินทุนที่จะใช้ในการดำเนินภารกิจนั้นๆ การวิเคราะห์ส่วนนี้จึงจะมุ่งพิจารณาการแบ่งภารกิจเป็นหลักโดยใช้หลักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์สนับสนุน ทั้งนี้เพื่อที่จะใช้เป็นพื้นฐานในการกระจายรายได้ และบุคลากรที่จะใช้ในการดำเนินภารกิจนั้นต่อไป

ในปัจจุบันประเทศไทยเป็นประเทศที่มีภารกิจแบ่งภารกิจระหว่างระดับของรัฐบาลกันอย่างไม่ชัดเจน และยังมีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน (co-sharing of responsibility) ความรับผิดชอบร่วมและการแบ่งหน้าที่ไม่ชัดเจนนี้เองทำให้เกิดความสับสนทางการดำเนินงาน (เนื่องจากมีภารกิจเพียงภารกิจเดียว แต่แหล่งปัจจัยการผลิตมาจากหลายแหล่ง) อย่างไรก็ตาม พึงตั้งข้อสังเกตว่าการแบ่งหน้าที่อย่างไม่ชัดเจน และการมีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบร่วมกันมีข้อแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ในโลกแห่งความเป็นจริง ถึงแม่ปัญหาการแบ่งภารกิจไม่ชัดเจนจะแก้ไขได้ในเชิงปฏิบัติ แต่ปัญหาความรับผิดชอบร่วมอาจหลีกเลี่ยงไม่ได้ ยกตัวอย่างเช่น เรื่องการศึกษา ท้องถิ่นอาจเป็นผู้จัดการศึกษาในระดับประเทศ และมัชชัม ในขณะที่ส่วนกลางยังอาจจะต้องเป็นผู้ออกหลักสูตร หนังสือเรียน หรือกำกับการเรียนการสอนอยู่ จึงอาจเห็นได้ว่าการรับผิดชอบร่วมนี้อาจไม่เป็นปัญหาในการปฏิบัติ หากมีการแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลกันอย่างชัดเจน

การแบ่งภารกิจที่ถูกต้องและชัดเจนนั้น นอกจากจะทำให้มีการใช้ทรัพยากรัฐธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นการสร้างรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบ เชื่อถือได้ และทำให้มีการจัดสรุวทรัพยากรอย่างเป็นธรรมระหว่างเขตการปกครองอีกด้วย การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และการพัฒนาโครงสร้างองค์กรของรัฐนี้เอง จะเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยส่งเสริมให้เศรษฐกิจ และสังคมเติบโตอย่างมีเสถียรภาพต่อไป

ในทางตรงกันข้าม การแบ่งภารกิจที่ไม่ถูกต้อง และไม่มีความชัดเจน นอกจากจะทำให้มีการแบ่งรายได้ การจัดสรุงบประมาณที่ไม่แน่นอน ไม่มีประสิทธิภาพ และความไม่มีเสถียรภาพทางการคลังแล้ว การแบ่งภารกิจที่ไม่ชัดเจนยังนำไปสู่ความไม่แน่นอน และไม่ต่อเนื่องของการให้บริการและโครงการลงทุนต่างๆ อีกด้วย

ในการกระจายอำนาจนั้น ต้องมีการพิจารณาปัจจัยต่างๆ มากมาย ทั้งปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความเป็นไปได้ในการกระจายอำนาจ (เช่น ระดับเงินเพื่อที่รุนแรง อาจทำให้การให้บริการของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นไปด้วยความยากยิ่งขึ้น) และปัจจัยที่จะถูกผลกระทบโดยการกระจายอำนาจ (เช่น การเปลี่ยนแปลงของสวัสดิการสังคม และโครงสร้างสถาบัน) หลายๆ ด้านพร้อมกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาปัจจัยต่างๆเหล่านี้ควบคู่กันไปแล้วจะทำให้ขั้นตอนการกระจายอำนาจทำได้ยากและต้องการความละเอียดรอบคอบยิ่งขึ้น เพราะนอกจาก การกระจายอำนาจที่ไม่ถูกต้องจะส่งผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจและสวัสดิการโดยรวม (Welfare) ของสังคม ในเชิงการจัดสรุวทรัพยากรแล้ว การกระจายอำนาจที่ไม่ถูกต้องยังส่งผลต่อเสถียรภาพของประเทศอีกด้วย ยกตัวอย่างเช่น การกระจายอำนาจมากเกินไปอาจทำให้การควบคุมการใช้ทรัพยากร และการดำเนินแผนแม่บทของประเทศ เป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นอาจใช้ทรัพยากรในการผลิตกันอย่างไม่สอดคล้องกัน ไปคนละทิศทาง ส่งผลเสียต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยภาพรวมได้

จะเห็นได้ว่าในทุกขั้นตอนของการกระจายอำนาจ สิ่งที่เราจะละเลยมิได้เลยคือการพิจารณาความสมดุลของการกระจายงาน การกระจายเงิน และการกระจายบุคลากร จากรัฐบาลกลางไปยังรัฐบาลท้องถิ่น การกระจายเงินเพียงอย่างเดียว หรือการกระจายเงินในสัดส่วนที่มากเกินไปเมื่อเทียบกับจำนวนงานและจำนวนบุคลากรนั้น เท่ากับเป็นการดึงเอารายได้ของรัฐบาลกลางให้ลดลงโดยที่รายจ่ายไม่ลดลงด้วย หรือลดลงในอัตราที่น้อยกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงอย่างมากต่อสุน Hassane การคลังของประเทศในระยะยาว

ในที่สุด เมื่อได้ความชัดเจนด้านภารกิจที่ อปท. สามารถดำเนินการ และต้องใช้จ่ายบ

ประมาณในการดำเนินการแล้วนั้น การออกแบบระบบในส่วนของระบบรายจ่ายของ อปท. ให้มีประสิทธิภาพ มีความชัดเจน สอดคล้องตามหลักการบริหารจัดการที่ดี (Good governance) ก็จะทำได้ง่ายขึ้น และระบบรายจ่ายของ อปท. ที่ดีนี้เอง จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญ ที่จะทำให้การใช้จ่ายเงินของ อปท. เพื่อให้เกิดผลงาน เป็นไปอย่างคุ้มค่า และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน และก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนมากขึ้นในที่สุด

2. วิธีการศึกษา

- 2.1 สำรวจเอกสาร บทความ ข้อมูลและผลงานวิจัยที่เกี่ยวกับงานบริหารการคลังของท้องถิ่น กิจกรรมท้องถิ่น งบประมาณ กว้างมาก ระเบียบต่างๆ
- 2.2 สำรวจ และศึกษาสภาพปัจจุบัน และปัญหาในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ โดยเฉพาะด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการดำเนินงาน การบูรณาภิญญาและเป้าหมายของการกระจายอำนาจ ด้วยการวิเคราะห์เอกสารต่างๆ
- 2.3 สอบถาม และสัมภาษณ์ผู้บริหาร ผู้นำท้องถิ่น ผู้มีภูมิปัญญาแห่งท้องถิ่น และนักวิชาการท้องถิ่น รวมทั้งผู้นำองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ออกแบบสอบถาม วิธีการ สัมภาษณ์
- 2.4 ศึกษาการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ ด้วยการสำรวจเอกสาร บทความ ข้อมูล ผลงานวิจัย สื่ออิเลคทรอนิกส์ (Internet) และเดินทางไปศึกษางานต่างประเทศ
- 2.5 สำรวจความคิดเห็นของผู้บริหาร และผู้นำท้องถิ่นด้วยการสัมภาษณ์ การประชุม และด้วยวิธีอื่นๆ ทั้งนี้จะจัดการประชุมระดมความคิดเห็นเป็นกลุ่มย่อยครั้งละประมาณ 30 คน เป็นจำนวน 10 ครั้ง ใน 10 จังหวัดตามภาคต่างๆ
- 2.6 สำรวจความคิดและประชุมร่วมกับผู้บริหาร และนักวิชาการ ในส่วนราชการของรัฐบาล กลางที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับทราบความคิดเห็น และพัฒนาความคิดในการกระจายอำนาจ ทางการคลังร่วมกับนักวิจัย ทั้งนี้เพื่อให้งานวิจัยได้ข้อมูลที่ปฏิบัติได้ เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม และเป็นที่ยอมรับได้ของผู้มีอำนาจในปัจจุบัน
- 2.7 ประชุมร่วมกับกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ กระทรวงมหาดไทย และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อการประสานงาน และแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อให้แนวทางการศึกษา และแนวโน้มฯ เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

3. ขอบเขตการศึกษา

3.1 การวิจัยศึกษาเกี่ยวกับรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การจัดแบ่งการกิจการรัฐ วิธีการงบประมาณ ระบบการควบคุมการใช้จ่าย และระบบการตรวจสอบ ทั้งนี้มุ่งที่การกระจายอำนาจทางการคลังเท่านั้น มิใช่การกระจายอำนาจโดยรวม ดังนั้นการวิจัยจะไม่วิเคราะห์ลงลึกในประเด็นที่เกี่ยวข้องแต่จะมิใช่การกระจายอำนาจทางการคลัง

3.2 สิ่งที่เสนอในงานวิจัยนี้เป็นระบบงานที่ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด (First Best) ทางหนึ่ง ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้สำหรับกรณีประเทศไทย ภายใต้ข้อจำกัดที่ว่า ไม่ต้องไปปรับปรุงรูปแบบการปกครอง โครงสร้างภาครัฐ การบุนรวม หรือเลิกรัฐวิสาหกิจ หรือระบบอื่นๆ นอกจากการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีความเป็นไปได้ที่จะพัฒนาระบบปัจจุบันไปสู่ระบบที่เสนอภายในระยะเวลา 5-10 ปี อย่างไรก็ตามการเสนอให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบอื่นๆ จะเสนอไว้สักนิด เนื่องจากในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องเท่านั้นแต่จะไม่ลงลึก อาทิเช่น การพิจารณาการจัดแบ่งภารกิจของภาครัฐ จะมีประเด็นการเรื่อง Privatization ภารกิจบางอย่างของรัฐจะเกี่ยวข้องด้วย หรือการจัดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ ให้มีขนาดใหญ่ขึ้น และการบริหารอปท. โดยไม่ต้องแยกฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติให้โครงสร้างซับซ้อน เป็นต้น

3.3 ระบบงานรายจ่ายที่นำเสนอเป็นข้อเสนอที่แนะนำว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรนำไปปรับใช้ และไม่ใช่สูตรสำเร็จที่ทุกๆ อปท. จะต้องทำเหมือนกัน การนำไปปรับใช้จะต้องขึ้นกับความพร้อมด้านการเงิน บุคลากร และเทคนิควิชาการด้วย

4. บทความและผลงานวิจัยที่สำรวจ (Literature Review)

4.1 หลักการและทฤษฎีการกระจายอำนาจ

Bahl, Roy (1999) กล่าวถึงข้อดีข้อเสียของการกระจายอำนาจ อธิบาย และวิเคราะห์ ถึงกฎเกณฑ์ 12 ข้อที่ควรพึงระวังไว้ เมื่อดำเนินการกระจายอำนาจ กล่าวคือ การจัดสรรวรัยได้ควรขึ้นอยู่กับภารกิจหน้าที่ รูปแบบการกระจายอำนาจต้องดำเนินการเป็นระบบครบวงจร การกระจายอำนาจจะเป็นต้องมีการกำกับและประเมินที่เข้มแข็งจากส่วนกลาง ทั้งนี้ ระบบการกระจายอำนาจของท้องถิ่นมีหลายรูปแบบ ไม่มีรูปแบบใดที่เหมาะสมกับทุกท้องถิ่น รัฐบาลกลางจึงควรกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ขึ้นมาเพื่อให้เหมาะสมกับท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ โดยควรกำหนดกระบวนการให้ง่าย หรือกำหนดดวงเงินงบประมาณที่เข้มงวด ฯลฯ

Buchanan, James M.(1975) ได้เริ่มการนำเสนอปรัชญาภาครัฐฯโดยเริ่มจากสภาพอนาธิปไตย (anarchy) เช่นเดียวกับ Nozick (1974) แต่หากอนาธิปไตยของ Buchanan มิได้ถูกผูกมัดโดยความจรรยาธรรมเข่นเดียวกับอนาธิปไตยของ Nozick (ethical fundamentals of Nozick's political philosophy) และเนื่องจากอนาธิปไตยของ Buchanan มิได้สมมติให้มีจรรยาธรรมใดๆ ทั้งสิ้นนี้เอง สังคมนี้จึงตอกย้ำในสภาพที่ผู้คนมีการรุกราน ย่างซึ่งทรัพยากรกันเองดราบได้ที่ผู้คนเหล่านั้น เชื่อว่าผลประโยชน์หน่วยสุดท้าย (marginal benefit) จากการรุกรานนั้นมากกว่าต้นทุนหน่วยสุดท้าย (marginal cost) ที่ใช้ในการรุกราน ทรัพยากรที่สูญเสียไปจากการลงทุนเพื่อการแย่งชิงและการปกป้องตนนี้เองอาจจะประหด และนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการผลิตได้เพียงหากผู้อยู่ในสังคมมีข้อตกลงทางสังคม (social contract) ที่จะผูกมัดให้ทุกคนจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หนึ่งๆ ที่ตกลงกันไว้ เพื่อเป็นการปกป้องสิทธิในสินทรัพย์ (property right) ของทุกคนในสังคม

ปรัชญาของ Buchanan นี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว (self-interest) โดยปราศจากจรรยาธรรมใดๆ ทั้งสิ้น การรวมตัวกันเพื่อลดทุนในการปกป้องได้เกิดขึ้นจากผลประโยชน์มหาศาลที่เกิดขึ้นจากการปกป้องสิทธิในสินทรัพย์ (property right) มิใช่เกิดจากความรู้สึกผิดชอบซึ่งดีของประชาชน การลงทุนประเภทนี้เป็นการลงทุนประเภท once-for-all investment กล่าวคือการลงทุน (หรือการมีข้อตกลงทางสังคม) นี้ เมื่อได้ลงทุนแล้วจะเกิดผลประโยชน์สำหรับคนในสังคมโดยรวม

Norton, Roy (1994) ศึกษาถึงวิวัฒนาการ สถานภาพ แนวคิด และโครงสร้างการ ปกครองของประเทศที่มีการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยต่างๆ ที่มีการกระจายอำนาจ และมีองค์กรปกครองส่วนห้องถิน โดยยกตัวอย่างกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนห้องถินได้จัดทำ เช่นประเทศเยอรมัน สวีเดน เดนมาร์ก สหรัฐอเมริกา อิตาลี ฯลฯ

Nozick, Robert (1974) ศึกษาจากอนาธิปไตย (anarchy) ในสภาพแวดล้อมนี้ทุกคนไม่มีอยู่ภายใต้กฎหมาย หรือจะต้องถูกบังคับ หรือผูกมัดโดยสภาพทางสังคมใดๆ ทั้งสิ้น ถึงแม้ว่าบุคคลในสังคมนี้มีศีลธรรมและตระหนักรถึงสิทธิที่ผู้อื่นมีก็ตาม แต่ศีลธรรมโดยปราศจากกฎหมายคุ้มครองนั้นไม่เพียงพอที่จะทำให้บุคคลในสังคมดำรงชีวิตได้อย่างปลอดภัย หากไม่มีรัฐบาลแล้ว ในกรณีนี้หน่วยงานรักษาความปลอดภัยของเอกชนจะเป็นที่ต้องการ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการให้บริการรักษาความปลอดภัยมีลักษณะต้นทุนการผลิตที่ลดลง (decreasing cost) การบริการดังกล่าวจึงมีลักษณะผูกขาดโดยที่สุด เนื่องจากหน่วยงานรักษาความปลอดภัยขนาดเล็กจะสู้ลักษณะต้นทุนที่ลดลงของหน่วยงานรักษาความปลอดภัยขนาดใหญ่ การให้บริการเฉพาะด้านความปลอดภัยโดยผู้ผูกขาด (monopoly of protective service) นี้เอง Nozick เรียกว่า “ultramimimal state”

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

Vanzquez, Jorge-Martinez (1999) ศึกษาถึงวิวัฒนาการการกระจายอำนาจของประเทศไทย กำลังพัฒนา และประเทศไทยที่พัฒนาแล้ว โดยเน้นที่การกำหนดภารกิจที่ชัดเจนระหว่าง รัฐบาล กลางและรัฐบาลท้องถิ่น เนื่องจากภารกิจเป็นปัจจัยที่สำคัญในการกระจายอำนาจ และควรดำเนินการแบ่งภารกิจก่อนการแบ่งรายได้ เพื่อไม่ให้เกิดความยุ่งยาก และล่าช้าในการกระจายอำนาจ รวมทั้งได้ศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการจัดแบ่งภารกิจ ปัญหาที่มักเกิดขึ้นในการกระจายอำนาจ และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการจัดแบ่งภารกิจของภาครัฐ

ดร. อุษา ใบหยก (2543 หน้า 205-237) ศึกษาการปักครองส่วนท้องถิ่นในเชิงปริมาณ เทียบ สำหรับประเทศไทยที่สำคัญต่าง ๆ 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย กัมพูชา ฝรั่งเศส และสหราชอาณาจักร นอกจานี้ได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะส่วนท้องถิ่น

ชัยอนันต์ สมุทรณิช (2538) กล่าวถึงการปรับเปลี่ยนที่จำเป็นของเอกสารรัฐในพหุสังคม โดยชี้ให้เห็นว่าการที่ประเทศไทยจะเข้าสู่ระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยได้ ก็จะต้องดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างกลไกอำนาจที่มีความสอดคล้องกับเงื่อนไขประชาธิปไตย มีฉบับนั้นแทนที่รัฐเดี่ยวจะก่อให้เกิดเอกสารและเสถียรภาพก็จะกล้ายเป็นข้อจำกัดและเป็นต้นเหตุของความขัดแย้ง เสียเอง ความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เช่นในปัจจุบัน แสดงให้เห็นว่า เอกภาพกับเสถียรภาพไม่จำเป็นจะต้องอยู่คู่กันเสมอไป ความหลากหลาย การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของพลังมวลชนจากองค์กรต่างๆ ของสังคมย่อมนำมาซึ่งเสถียรภาพที่มีพลวัตได้ จึงได้เสนอแนวทางในการปรับเปลี่ยนสัมพันธภาพทางอำนาจทั้งทางด้านการเมืองและทางการบริหาร และแนวทางและวิธีการแบ่งบ้านอำนาจ

4.2 ภารกิจภาครัฐ (ราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น)

จรัส สุวรรณมาลา (2538:2) ศึกษาถึงบริการสาธารณะที่มีอยู่ในชุมชนต่างๆ ซึ่งโดยส่วนใหญ่ถูกกำหนดและจัดทำโดยรัฐบาลกลาง ทำให้ท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดทำบริการเหล่านี้ ลด

ลงไปเรื่อยๆ ซึ่งนำไปสู่ความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมมหากาค และเสนอให้จัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลระดับต่างๆ ให้ชัดเจน และไม่ซ้ำซ้อนกัน โดยอาศัยหลักการ 2 ประการได้แก่หลักประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) และหลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency) และเสนอโครงสร้างหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้า และกลยุทธ์ที่ควรดำเนินการในระยะเปลี่ยนผ่านของภาระจ่ายอำนาจ

จรัสรัฐธรรมมาลา (3) เสนอหลักการจัดแบ่งภารกิจและความสมั้นพันธ์ของภารกิจระหว่างรัฐบาลระดับชาติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดบริการสาธารณะออกเป็น 3 ประเภทได้แก่ บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ บริการสาธารณะที่รัฐบาลระดับชาติรับผิดชอบ และบริการสาธารณะที่หน่วยงานหลายหน่วยงานรับผิดชอบ โดยวิเคราะห์ และเสนอการจัดแบ่งบริการสาธารณะในเชิงรายละเอียดออกเป็นด้านต่างๆ

สำนักงาน ก.พ. (2539) ได้จัดทำคู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคลในเรื่องการวิเคราะห์ภารกิจของหน่วยงาน (BUSINESS ANALYSIS) ได้จัดกลุ่มงานของรัฐออกเป็น 11 กลุ่มกิจกรรม ซึ่งได้แก่ กลุ่มความมั่นคงและกระบวนการภัยติธรรม กลุ่มการบริหาร กลุ่มการคลัง และเศรษฐกิจ กลุ่มกิจกรรมต่างประเทศ กลุ่มพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ วัฒนธรรม และคุณภาพชีวิต กลุ่มทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กลุ่มวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กลุ่มโครงสร้างพื้นฐาน และพลังงาน กลุ่มพัฒนาชนบท ชุมชนและเมือง กลุ่มเกษตรกรรม และกลุ่มกิจกรรมพิเศษและรัฐวิสาหกิจ

สนิท จرونันต์ (2542) ได้อธิบายถึงเรื่องการปกครองท้องถิ่น โดยได้อธิบายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภท คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร โดยได้อธิบายถึงประเด็นดังต่อไปนี้ คือ จุดมุ่งหมายของ การจัดตั้งในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายได้ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ การกำกับดูแลในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จรัสรัฐธรรมมาลา (2542:1) ได้ศึกษาโครงสร้างและจำนวนหน่วยงานของรัฐในจังหวัดหนึ่งๆ ว่ามีจำนวนมากน้อยเท่าใด ประกอบด้วยหน่วยงานใดบ้าง และมีความสมั้นพันธ์กับหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนกลางอย่างไร โดยใช้ข้อมูลที่รวบรวมได้ในจังหวัดเพชรบูรณ์ประกอบการศึกษา ซึ่งจากการศึกษาพบว่า จังหวัดเพชรบูรณ์มีหน่วยงานภาครัฐถึง 210 หน่วยงานซึ่งประกอบด้วยหน่วย

งานราชการส่วนกลาง จำนวน 57 หน่วยงาน หน่วยราชการส่วนภูมิภาคจำนวน 41 หน่วยงาน หน่วยราชการส่วนท้องถิ่น จำนวน 94 หน่วยงานและรัฐวิสาหกิจ จำนวน 18 หน่วยงาน ซึ่งหน่วยราชการส่วนกลางในระดับจังหวัดมีจำนวนมากกว่าหน่วยราชการส่วนภูมิภาค และพบว่าหน่วยงานซึ่งมาจากการส่วนกลางส่วนใหญ่มีหน้าที่ในเชิงปฏิบัติการโดยตรง เช่นเดียวกับหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งจากสภาพข้อเท็จจริงนี้ ไม่น่าจะสอดคล้องกับหลักการจัดการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามหลักการดังเดิม 4 ประการ ที่ต้องการให้หน่วยราชการส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยปฏิบัติการหลักในพื้นที่

จรัส สุวรรณมาลา (2542:1) ได้อธิบายถึงภารกิจที่หน่วยงานของรัฐได้แปลงเป็นกิจกรรมในเชิงปฏิบัติการได้ใน 3 ลักษณะ คือ (1) หน่วยงานที่จัดทำกิจกรรมเชิงปฏิบัติการหลายด้าน (Multiple Functions) ซึ่งการแปลงกิจกรรมเชิงปฏิบัติในลักษณะนี้มีโอกาสซ้ำซ้อนกับกิจกรรมของหน่วยงานที่มีหน้าที่เฉพาะด้านอื่นๆ ค่อนข้างสูง (2) หน่วยงานที่ปฏิบัติภารกิจเฉพาะด้าน (Single – Function Agencies) ในการปฏิบัติกิจกรรมมีการขยายของเขตเชิงปฏิบัติการจัดบริหารสาธารณูปโภคไปกว้างขวางจนอาจเกินกรอบภารกิจหลักของตน ซึ่งมีผลทำให้ไปซ้ำซ้อนกับภารกิจของหน่วยงานนั้นหน่วยงานบางหน่วยงานที่มีกิจกรรมเชิงปฏิบัติจัดบริการสาธารณูปโภคไม่ครอบคลุมภารกิจตามกฎหมาย ซึ่งมีภารกิจด้านการจัดบริการกว้างขวางมากแต่มีกิจกรรมเชิงปฏิบัติการจริงๆ น้อยมาก (3) หน่วยงานที่ตามกฎหมายได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ไว้ แต่ไม่ได้ปฏิบัติงานตามภารกิจที่กฎหมายให้อำนาจไว้

จรัส สุวรรณมาลา (2542:1) ได้อธิบายถึงหน้าที่หรือภารกิจที่ราชการส่วนกลางในจังหวัดหนึ่งๆ (จังหวัดเพชรบุรี) จะต้องดำเนินการซึ่งมีอยู่ 2 ลักษณะ ได้แก่ ภารกิจในเชิงปฏิบัติและภารกิจในเชิงประสานงาน กำกับดูแล และให้คำปรึกษา

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

จรัส สุวรรณมาลา (2542:1) ได้อธิบายถึงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในจังหวัดเพชรบุรีประกอบด้วย องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล (ขณะนี้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลไปแล้ว) และองค์กรบริหารส่วนตำบล โดยมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานในชุมชน เช่น การรักษาความสะอาด การเก็บและกำจัดขยะ เป็นต้น

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

จรัส สุวรรณมาลา (2542:1) ได้วิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ ของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐในจังหวัดหนึ่งฯ พบว่า เนื่องจากหน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาคและส่วนภูมิภาคมีเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มที่จะขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ในเชิงปฏิบัติการ (การจัดทำบริการสาธารณะ) ของหน่วยงานของตนเองไปอย่างกว้างขวาง ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่ (จังหวัด) เพิ่มมากขึ้น อีกทั้ง การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานในแก่ชุมชน จึงทำให้เกิดการจัดทำบริการสาธารณะที่ช้าชักนักโดยหน่วยงานหลายแห่งของรัฐ จากการวิเคราะห์พบว่า การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในระดับจังหวัดที่มีจำนวนมากเกินไป จะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนในจังหวัดขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากเงินงบประมาณรายจ่ายของรัฐส่วนใหญ่จะใช้จ่ายไปเพื่อการบริหารจัดการของสำนักงานของหน่วยงานต่างๆ (เงินเดือน ค่าจ้างประจำ และสวัสดิการข้าราชการ) ซึ่งในจังหวัดเพชรบุรี พบว่า เงินงบประมาณในปีงบประมาณ 2541 จำนวนร้อยละ 63 ของเงินงบประมาณได้ใช้จ่ายไปเพื่อการบริหารและดำเนินการสำนักงาน และงบประมาณส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 37 จึงจะเป็นรายจ่ายที่นำไปพัฒนาชุมชนจริงๆ

จรัส สุวรรณมาลา (2542:1) ได้เสนอแนะหลักเกณฑ์และแนวทางในการจัดแบ่งภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐในจังหวัดหนึ่งฯ ซึ่งประกอบด้วยหลัก 3 ประการ คือ (1) หลักการกำหนดระดับของหน่วยงานเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่มีความรับผิดชอบสูงสุด โดยพิจารณาจากหลักความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุด (The Principle of Local Capability) และหลักความรับผิดชอบทางการเมืองต่อชุมชน (The Principle of Political

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

จรัศ สุวรรณมาลา (2542:1) ได้กำหนดหลักการว่าด้วยความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกเป็น 3 ประการ คือ (1) รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความน่าเชื่อถือได้ของระบบการปกครองท้องถิ่น (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องร่วมรับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และ (3) รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องร่วมรับผิดชอบในเรื่องความเท่าเทียม คุณภาพ และมาตรฐานของการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน

นิรัชรา คุ้มพงษ์ (2530) ได้ศึกษาการจัดแบ่งภารกิจของรัฐบาลท้องถิ่นไทย โดยมีกรอบแนวคิดทางทฤษฎีและการวิเคราะห์การจัดประเภทภารกิจ โดยได้เสนอให้มีการปรับปรุง โดยคำนึงถึงปัจจัยพื้นฐานในการจัดแบ่งภารกิจออกเป็น 3 ประการ คือ ปัจจัยพื้นฐานที่กำหนดการจัดแบ่งภารกิจ สำหรับภาครัฐบาลและภาคเอกชน ปัจจัยพื้นฐานที่กำหนดการจัดแบ่งภารกิจสำหรับ รัฐบาล ท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ทั้ง 5 ประเภท ได้แก่ เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วน จังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งผลการศึกษาวิเคราะห์ พบว่าภารกิจของรัฐบาลท้องถิ่น ในประเทศไทยทั้ง 5 ประเภทที่กำหนดตามหลักการนั้นแตกต่างจากการกิจที่กูญหมายกำหนด โดยจะมีส่วนที่แตกต่างกันมากกว่าครึ่งหนึ่งของภารกิจทั้งหมด และเสนอให้รัฐบาลท้องถิ่นควรดำเนินการภารกิจเพิ่มเติมตามที่กำหนดได้จากหลักการ สร้างภารกิจที่กูญหมายกำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภทดำเนินการ แต่ตามหลักการมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของ รัฐบาลท้องถิ่นนั้น รัฐบาลอาจพิจารณาให้ภารกิจดังกล่าวเปลี่ยนแปลงโดยให้เอกชนหรือรัฐบาลกลางดำเนินการตามความเหมาะสม จากหลักการที่กำหนดได้ และภารกิจที่กำหนดได้ตามหลักการตรงกับภารกิจที่กูญหมายกำหนดก็ควรให้รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภทดำเนินการต่อไป

สำฤทธิ ราชสมนະ (2542) ประเทศไทยมีการจัดระบบบริหารราชการที่มีการแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ระบบบริหารราชการส่วนกลาง ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และมีการกำหนดอำนาจหน้าที่และภารกิจให้แก่ราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ไว้อย่างชัดเจน ในขณะที่ไม่มีกฎหมายฉบับ

ได้กำหนดอํานาจหน้าที่และภารกิจให้แก่ราชการส่วนภูมิภาค อันได้แก่ จังหวัด และอำเภอไว้อีกอย่างชัดเจน จะมีก็เพียงการบัญญัติอํานาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอไว้เท่านั้น จึงเสนอครวให้มีการกำหนดอํานาจหน้าที่และภารกิจของจังหวัดเอาไว้เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการมอบอํานาจให้แก่จังหวัด ซึ่งจะทำให้จังหวัดมีอํานาจหน้าที่ในการบริหารส่วนภูมิภาคที่ชัดเจนขึ้น ทั้งนี้ราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการมอบอํานาจในการตัดสินใจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดอย่างเพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่นั้นได้อย่างจริงจัง โดยราชการส่วนกลางควรถูกจำกัดบทบาทเฉพาะด้านนโยบาย ด้านอํานวยการ และด้านปฏิบัติการในโครงการใหญ่ ๆ และให้ความสำคัญกับการกำหนดมาตรฐานกลางในส่วนที่เกี่ยวกับเทคนิค เพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานของราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น สำหรับราชการส่วนภูมิภาคควรมีหน้าที่ในการนำนโยบายของรัฐบาล แผน แผนงาน โครงการของกระทรวง ทบวง กรม ไปปฏิบัติให้ลุล่วง ตามวัตถุประสงค์ พร้อมทั้ง การริเริ่มแผน แผนงาน โครงการเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ การกำหนดและประสานงานกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น ภารกิจของส่วนภูมิภาค จะมีอยู่ 2 ประการคือ งานของส่วนกลางที่นำไปปฏิบัติในพื้นที่และการกำหนดและประสานงานกับดุลรัฐวิสาหกิจ ท้องถิ่นแทนส่วน

ธเนศวร เจริญเมือง (2542) ศึกษาถึงวิัฒนาการระบบการปกครองท้องถิ่นไทยในช่วง 100 ปีที่ผ่านมา เป็นกระบวนการท้องนาพหลายด้านของสังคมไทย ในขณะที่เศรษฐกิจของประเทศไทยพัฒนาไปมาก ระบบการเมืองของประเทศไทยลับประสบปัญหาสำคัญที่ต้องแก้ไขขananในhey ระบบการเมืองได้แก่ระบบธรรษฐ์สภารชี้งกำหนดดิสัยทัศน์ กฎหมาย และนโยบายระดับชาติเพื่อพัฒนาสังคมให้ก้าวไปข้างหน้า แต่กลับไม่มีบทบาทมากนักในด้านเหล่านี้ ระบบราชการชี้งเป็นกลไกของรัฐ มีหน้าที่ปฏิบัติงานเพื่อการกิจของรัฐ แต่กลับพ่ายแพ้เป็นผู้บริหารรัฐเสียเองอีกทั้งยังครอบงำและหาประโยชน์จากการประชารัฐ ส่วนระบบการปกครองท้องถิ่น ชี้งดูแลรักษาและส่งเสริมท้องถิ่น ในทางปฏิบัติกลับไม่เน้นจัดและถูกระบบการเมืองและระบบราชการครอบงำ และระบบการศึกษาชี้งมีหน้าที่พัฒนาสติปัญญาของสังคมและชี้ทางสว่างให้แก่สังคมและผลิตบัณฑิตเพื่อการอุปกรณ์การพัฒนาสังคม แต่กลับเป็นว่าผลิตบัณฑิตอุปกรณ์เป็นนักเทคนิค ในระหว่างที่ศตวรรษที่ 20 กำลังสิ้นสุดลงและศตวรรษใหม่กำลังก้าวเข้ามาแทน องค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยที่เกิดขึ้นใหม่เกือบหนึ่งแห่งกำลังเผชิญปัญหาและสิ่งท้าทายใหม่ๆ มากมาย แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าการเปลี่ยนแปลงแบบเป็นบันกำหนด (Top-Down Change) โดยเป็นล่างเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามนั้นยังไม่สอดคล้องกับหลักการที่เรียกว่าประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วม การปกครองต้องเน้นในระดับท้องถิ่นควรเน้นที่กระบวนการมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำของประชาชนมากกว่าการเร่งรัด ตั้งหน่วยงานที่ดูเหมือนจะให้ความสำคัญในเชิงปริมาณจนอาจทำให้ไม่สามารถตัวต่อไปสู่การพัฒนา

ดร. ชาญชัย แสงศักดิ์ (2542) ได้เรียบเรียงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้ทราบและเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐในรูปของส่วนราชการทั้งที่เป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาและที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ศ. ดร. โภคิน พลกุล และ ดร. ชาญชัย แสงศักดิ์ (2541) ได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัจจุบัน ทางกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน โดยเห็นว่าระบบราชการมีการรวมศูนย์ อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป มิได้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร ทั้งนี้ ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาด้านความหลากหลายของโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง ปัญหาทางด้านการเงินการคลัง ปัญหาการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง ปัญหาความสับสนในบทบาทของตัวแทนของรัฐในส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองท้องถิ่น และกระแสเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ศ. ดร. โภคิน พลกุล และ ดร. ชาญชัย แสงศักดิ์ (2541) ได้เสนอแนวทางในการพัฒนากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อเพชร์รูปบุคคลในการบริหาร โดยการพิจารณาบททวนบทบาทของรัฐที่มีต่อการประกอบกิจการของเอกชน และเสนอแนะให้ลดบทบาทของรัฐในฐานะเป็นผู้ดำเนินการในทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ

ศ. ดร. โภคิน พลกุล และ ดร. ชาญชัย แสงศักดิ์ (2541) ได้กล่าวถึงหลักการและแนวทางในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่น การปรับปรุงการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่น การปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น การปรับปรุงการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่น การปรับปรุงบทบาทของตัวแทนของรัฐในส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองท้องถิ่น และเสนอแนะวิธีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นให้สมดุลและรวดเร็ว พร้อมทั้งภาคร่วมของการบริหารประเทศเมื่อมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นแล้ว รวมทั้งประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

รศ. ดร. โภคิน พลกุล และ ดร. ชาญชัย แสงศักดิ์ (2541) ได้อธิบายถึงบทบาท
และลักษณะของรัฐและองค์กรปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
และการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่ง¹
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ดร. สมคิด เลิศไพบูลย์ (2540) ได้อธิบายถึงสถานะทางกฎหมายของสถาบันบุคลากร นิติ
บุคคล โดยได้แยกความแตกต่างของสถาบันบุคลากรในประเทศไทย ซึ่งได้จัดตั้งตามคำสั่งของ
กระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 โดยสถาบันบุคลากรไม่มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล
แต่อย่างไรก็ตามสถาบันบุคลากรที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลนั้นถือเป็นองค์กรท้องถิ่นนำร่อง
โดยได้จำลองรูปแบบการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยมีความประสงค์ที่จะให้ประชาชน
ในท้องถิ่นในระดับตำบลและหมู่บ้านได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตนได้
ส่วนสถาบันบุคลากรที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสถาบันบุคลากรและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2532 จะ
มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล

ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2543) ได้อธิบายถึงหลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการ
สาธารณะ ซึ่งได้แก่ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการ
ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2543) ได้จัดกลุ่มองค์กรผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ
โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ (1) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ โดยแบ่งประเภทบริการ
สาธารณะระดับชาติ ซึ่งได้แก่ บริการสาธารณะทางด้านยุทธิธรรม บริการสาธารณะทางด้านการ
รักษาความปลอดภัยของสังคม บริการสาธารณะทางด้านการรักษาความปลอดภัยของประเทศไทย
บริการสาธารณะทางด้านการศึกษาของชาติ บริการสาธารณะทางด้านสังคม บริการสาธารณะทาง
ด้านวัฒนธรรม และบริการสาธารณะทางด้านการท่องเที่ยว และบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ซึ่ง
ได้แก่บริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัย บริการสาธารณะเกี่ยวกับเศรษฐกิจ บริการสาธารณะ
ทางด้านสังคมและการศึกษา และบริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม และ (2) บริการ
สาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน เช่น การเลือกตั้ง การเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา การมีส่วนร่วมในการให้
ความคิดเห็น การทำสัญญาสัมปทาน และองค์กรวิชาชีพ

ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2543) ได้กล่าวถึงการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการ
จัดทำบริการสาธารณะ และได้ให้รายละเอียดความเป็นไปได้ในการจัดทำบริการสาธารณะโดย
เอกชน อันได้แก่ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ดร. โภวิทย์ พวงงาม (2543) "ได้อธิบายถึงความหมายและความสำคัญของการปักครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และทิศทางการปักครองท้องถิ่นใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปักครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พร้อมทั้งได้กล่าวถึง แนวความคิดทฤษฎีการปักครองท้องถิ่น ตลอดจนศึกษาบทเรียนการปักครองท้องถิ่นในประเทศไทย อย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่น อังกฤษ เยอรมัน และฝรั่งเศส"

ดร. โภวิทย์ พวงงาม (2543) "ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างภารกิจรัฐและภารกิจท้องถิ่น การบริหารราชการไทย และความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งอธิบายโครงสร้าง ลักษณะ สาระสำคัญ และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปักครองส่วนท้องถิ่น ประเภทต่าง ๆ ซึ่งได้แก่องค์กรบริการส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริการส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร"

ดร. โภวิทย์ พวงงาม (2543) "ได้เสนอแนวทางที่วิเคราะห์และมติใหม่ของการปักครองท้องถิ่นไทย โดยได้แสดงถึงสภาพข้อเท็จจริงและความอ่อนแอก่อนขององค์กรปักครองท้องถิ่น พร้อมทั้งเสนอแนวทางการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปักครองส่วนท้องถิ่น การจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐกับองค์กรปักครองท้องถิ่น การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม รูปแบบการพึ่งตนเองของชุมชนและองค์กรปักครองท้องถิ่น และการเสริมความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปักครองท้องถิ่น นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ซึ่งให้ความสำคัญแก่การปักครองส่วนท้องถิ่น"

สิริพร มณีภานฑ์ (2538) "ได้ศึกษาถึงการจัดทำบริการสาธารณสุขท้องถิ่น พร้อมทั้งให้ความเห็นว่า ขณะนี้ ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกการจัดทำบริการสาธารณสุขระหว่างรัฐกับท้องถิ่น และไม่มีขอบเขตที่ชัดเจนแน่นอน ซึ่งทำให้เกิดความลับสนในการจัดทำบริการสาธารณสุข และในท้ายที่สุดได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากไม่อาจตอบสนองความต้องการของชุมชนได้"

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2541) "ได้เสนอผลการสำรวจความคิดเห็นและทัศนคติของผู้บริหาร และทัศนคติของประชาชนในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปักครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งได้ตั้งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปักครองส่วนท้องถิ่น"

4.3 การควบคุมการใช้จ่าย

ระเบียบกรมการปกครอง ว่าด้วยการบันทึกบัญชี การจัดทำทะเบียนและรายงานการเงิน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 กล่าวถึงวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบันทึกบัญชี การใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นรูปแบบเดียวกัน และเพื่อให้การจัดทำรายงานการเงินขององค์กรปกครองส่วนถิ่นเหมาะสม และสอดคล้องกับการกระจายอำนาจ และให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งสิ้น 11 หมวด ในแต่ละหมวดจะกำหนดวิธีการบันทึกบัญชีที่เกี่ยวข้อง ตามประเภทของกิจกรรมที่เกิดขึ้น รวมทั้งวิธีการจัดทำรายงานการเงินเพื่อนำเสนอผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

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

การบัญชีรัฐบาล ศาสตราจารย์ประพันธ์ ศิริรัตน์คำรุ่ง กล่าวถึง หลักการสำคัญของการบัญชีรัฐบาล 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 และการบันทึกบัญชีเกี่ยวกับลินทรัพย์ภาคร 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

จรัสรัฐธรรมมาลา (2538:3) วิเคราะห์ปัญหาระบบการคลังของจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเสนอคุณสมบัติหลักของระบบการคลังที่พึงปรารถนาในระบบการพัฒนาแบบกระจายอำนาจ นอกจากนี้ยังศึกษาถึงการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบต่างๆ และการพัฒนาระบบภาษีร่วมเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเสนอการปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปีของรัฐบาลส่วนกลางด้วย

จรัสรัฐธรรมมาลา (5) ศึกษาถึงระบบการบริหารการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากระบบบริหารการเงินและการคลังไม่มีประสิทธิภาพ ไม่โปร่งใส และไม่ได้มาตรฐานอย่างเพียงพอ จะก่อให้เกิดจุดอ่อนของท้องถิ่นนั้นในการระดมทรัพยากรจากชุมชน และทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น จึงเสนอให้ปรับปรุงประสิทธิภาพโดยการเร่งรัดดำเนินการปรับปรุงระบบการบริหารงานคลัง งบประมาณ การบริหารการเงิน และระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้มาตรฐาน มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และมีการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก และเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

จรัสรัฐธรรมมาลา (Position Paper) เสนอกรอบความคิดในภาพรวมเกี่ยวกับการปฏิรูปการคลัง และงบประมาณเพื่อการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นไทยในอนาคต อย่างไรก็ตาม การเสนอให้กระจายอำนาจโดยจำแนกตามกลุ่มภารกิจของรัฐบาลในระดับต่างๆ โดยกระจายอำนาจให้จังหวัดเป็นส่วนราชการที่สมบูรณ์และเป็นหน่วยการปกครองตนเองในระดับภูมิภาค (Local-Self Government) โดยมีโครงสร้าง 2 ระดับ คือ การปกครองระดับจังหวัด และการปกครองระดับชุมชน นอกจากนี้บทความยังนำเสนอโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลระดับต่างๆ ด้วย

สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2540) ศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณของกระทรวงมหาดไทย โดยสรุปปัญหาและข้อจำกัดในวิธีการงบประมาณของกระทรวงมหาดไทยและวิธีการปรับปรุงแก้ไข ในด้านต่างๆ เช่น นโยบายและกระบวนการกระจายอำนาจงบประมาณของรัฐบาลอันเป็นปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ ปรากฏว่าแผนมหาดไทยและโครงสร้างแผนงานมีปัญหาและข้อจำกัดด้านเวลา บางประการ เนื่องจาก ไม่มีคู่มือและการชี้แจงขั้นตอนให้หน่วยงานเข้าใจ ทำให้เกิดความสับสน

และทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามแผนมหาดไทยได้ นอกจ้านี้ ยังพบว่าองค์กรและหน่วยงานในวิธีการงบประมาณที่มีอยู่มีความไม่เหมาะสม กฎหมายและระเบียบไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง อีกทั้งส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ (ราชการส่วนกลาง) มีอำนาจผูกขาดที่จะมีคำสั่งอนุมัติ กระบวนการงบประมาณมีลักษณะกว้างมาก ไม่ชัดเจน กระทรวงไม่ค่อยให้กรมมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนงบประมาณ ไม่มีการประสานงาน ต่างคนต่างทำ และมีกระบวนการหลายขั้นตอนทำให้เสียเวลา ฯลฯ

ชัยอนันต์ สม Thurinich (2:หน้า 219-245) วิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายที่กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณ ในขณะที่จังหวัดต่างๆ ซึ่งถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เช่นกัน แต่กลับไม่เป็นส่วนราชการ จังหวัดจึงไม่มีอำนาจจัดทำงบประมาณโดยตรง แต่ต้องตั้งงบประมาณผ่านกระทรวง ทบวง กรม ทำให้เกิด ปรากฏการณ์การโอนถ่ายอำนาจฐานรัฐไปสู่กรม แทนการกระจายอำนาจไปสู่จังหวัด และเกิดการรวมศูนย์อำนาจที่แข็งแรง และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่อ่อนแอ พร้อมทั้งได้เสนอแนวทางและวิธีการใหม่ โดยให้จัดกลุ่มจังหวัด และให้จังหวัดมีสถานภาพเสมือนส่วนราชการเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดสร้างงบประมาณ กล่าวคือ ให้จัดให้มีงบประมาณสำหรับจังหวัด และกลุ่มจังหวัด และจัดให้องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวมากขึ้น ภายใต้สถานภาพใหม่ของจังหวัด และกลุ่มจังหวัด เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจ และกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่นและภูมิภาคเพื่อปรับเปลี่ยนให้จังหวัดเป็นหน่วยทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ

ปรัชญา เวสารัชช์ (2543) กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นของมลรัฐนอร์ทiron เวสต์ฟ้าเสีย ในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการท้องถิ่น โดยผู้ที่อยู่ในชุมชนอาจเป็นเพียงผู้อยู่อาศัย หรือผู้มีภูมิลำเนาในพื้นที่ (resident) หรืออาจเป็นพลเมือง (citizen) หากลงทะเบียนในทะเบียนท้องถิ่น ซึ่งทำให้มีสิทธิในการเลือกตั้งของท้องถิ่นในฐานะผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงหรือสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือนายกเทศมนตรี และนอกเหนือจากสิทธิในการลงคะแนนเสียงแล้ว ผู้อยู่อาศัยและพลเมืองก็มีสิทธิเข้าร่วมในกิจการท้องถิ่นเหมือนกัน อาทิเช่น สิทธิได้รับข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการตั้งค่าตอบแทนต่อสภาท้องถิ่น สิทธิเรียกร้องให้มีการทำประชามติ เป็นต้น

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

เลือกตั้ง การทำงานในฐานะเป็นสมาชิกของพรบคการเมืองหนึ่งหรือเป็นนักการเมืองท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ (เช่น การลงประชามติ) และการใช้อิทธิพลในการอุปชองกลุ่มประชาชน (Buergerinitiative) ฯ

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2543:1) ได้เสนอความคิดว่าการปฏิรูปการเมืองที่สำคัญยิ่งกว่าการมีรัฐธรรมนูญใหม่คือ การปรับให้ประชาธิปไตยมีประชาชนจัดตั้งกันเป็นประชาสัมคมแล้วเข้ามาปักครอง/ดูแลตนเองและแก้ปัญหาของส่วนรวมด้วยตนเองให้มากขึ้นได้อย่างไร

กล่าวถึงภารกิจที่สำคัญของการกระจายอำนาจ คือ การสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น มิใช่การสร้างการปักครองหรือการบริหารเป็นหลัก ต้องเน้นการปักครองท้องถิ่นที่ประชาชนมีส่วนร่วมและรับผิดชอบโดยตรงให้มากที่สุด ให้ประชาชนมีส่วนทำประโภชน์ให้ส่วนรวมโดยตรง ด้วยความเสียสละ ด้วยความรับผิดชอบ และด้วยความกระตือรือร้น

รังสรรค์ ชนะพรพันธ์ และไกรยุทธ์ ชิรตยาคินันท์ (2539 หน้า 9-31) พิจารณาเกี่ยวกับการบริหารนโยบายงบประมาณรายจ่าย จากแง่มุมของเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยวิเคราะห์ให้เห็นถึงกระบวนการงบประมาณอาจเกิดขึ้นได้ 2 แนวทางได้แก่รายจ่ายกำหนด รายได้ และรายได้กำหนดรายจ่ายอันทำให้เกิดลักษณะ 2 ประการ กล่าวคือ รัฐบาลที่มีลักษณะเจ้าบุญทุ่ม คือ รัฐบาลต้องการใช้จ่ายงบประมาณเพื่ออุดชีดการเติบโตทางเศรษฐกิจ และสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง หรือรัฐบาลที่มีลักษณะอนุรักษ์นิยม คือรัฐบาลจะควบคุมวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ยังวิเคราะห์ข้อยกเว้นทางกฎหมายเพื่อความยืดหยุ่นทางการคลังด้วย

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 และการบริหารเงินที่ไม่อุปในระบบงบประมาณของรัฐบาล อันได้แก่รายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ หน่วยงานอิสระนอกรัฐบาล และการบริหารงบประมาณ และหน่วยการปักครอง

ส่วนท้องถิ่นต่างๆ และพบว่าหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีเงินใช้จ่าย ณ เวลาหนึ่งเพียงร้อยละ 3-4 ของงบประมาณรายจ่ายรวมในภาครัฐบาล

สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี ศึกษาระบบการจัดการงบประมาณของสำนักงบประมาณ โดยเน้นการจัดทำงบประมาณที่เน้นผลผลิตและผลลัพธ์ ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และรายงานในการจัดทำและบริหารงบประมาณ โดยนำเสนอระบบการจัดทำงบประมาณในปัจจุบัน และระบบการจัดทำงบประมาณแบบที่มุ่งเน้นผลงาน

ตระกูล มีชัย (2536) ได้ประมวลโครงการพัฒนาจังหวัด ซึ่งมีแนวความคิดการกระจายอำนาจงบประมาณให้จังหวัดมีความรับผิดชอบในการบริหารงบประมาณเอง เริ่มตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และมาบรรลุผลในเชิงรูปธรรมในสมัยรัฐบาล อำนวยท ปันยารชุน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อกระจายอำนาจงบประมาณให้จังหวัดสามารถนำไปแก้ไขปัญหาของจังหวัดด้านน้ำกิน น้ำใช้ พัฒนาอาชีพ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้โดยไม่ต้องรองบประมาณจากส่วนกลาง หรือต้องส่งโครงการไปขออนุมัติงบประมาณที่ส่วนกลาง โครงการพัฒนาจังหวัดเริ่มดำเนินการเป็นปีแรกในปี พ.ศ. 2535 และพบว่า การดำเนินการดังกล่าวได้ประสบกับปัญหาด้านพฤติกรรมในการบริหารงบประมาณของข้าราชการในจังหวัด เนื่องจาก งบประมาณส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ที่มหภาคไทย และมีปัญหาการจัดทำโครงการไม่มีคุณภาพ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2536 ได้มีความพยายามพยายามในการปรับปรุงแก้ไขจุดอ่อนของการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2535

Holcombe (1983) ได้กล่าวว่า การพิจารณาและวิเคราะห์ทางการคลังนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงอำนาจหน้าที่และความสามารถในการจัดเก็บภาษี และนำเงินภาษีนั้นไปใช้ทั้งนี้ รัฐบาลอาจถูกมองได้ 2 ขั้วคือ ขั้วที่เป็นเชิงบังคับ (Coercion) และขั้วที่เป็นการสมัครใจ (Voluntary Association) กล่าวคือประชาชนที่อยู่ในสังคมหนึ่งๆ จะต้องอยู่ภายใต้ระเบียบกฎหมายของสังคมนั้นๆ และมีหน้าที่ที่จะต้องเสียภาษีเพื่อนำเงินเหล่านั้นไปใช้ในการดำเนินงานของภาครัฐบาล ในทางกลับกัน หากประชาชนไม่พอใจในกฎหมาย หรือสินค้าและบริการที่ดำเนินการโดยรัฐบาล ประชาชนผู้นั้นก็อาจมีการร้ายสันติฐานไปอยู่ภายใต้รัฐบาลที่ตนพอใจได้ อย่างไรก็ตาม ในโลกแห่งความเป็นจริง ฐานะของรัฐบาลจะอยู่ระหว่างขั้ว 2 ขั้วนี้

Sammuelson (1955) ได้ให้定义ของคำว่า Collective Consumption Goods ว่าเป็น สินค้าที่สามารถบริโภคโดยบุคคลหลายคน คนได้ โดยการบริโภคของบุคคลผู้หนึ่งจะไม่ไปแย่งการบริโภคของบุคคลอีกผู้หนึ่ง ดังนั้นเมื่อยield ของ Collective Consumption Goods แล้ว เมื่อสินค้าที่มี

ลักษณะดังกล่าวได้ถูกผลิตแล้ว จะถูกบริโภคด้วยคนในสังคมเป็นปริมาณที่เท่ากัน และหาก v_i เป็น marginal value ของคนที่ i และ MC เป็น marginal cost ของการผลิตสินค้านั้นๆ นอกเหนือนี้ 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 Sammuelson Equilibrium (Lindahl Equilibrium เป็นเพียงกรณีพิเศษของ Sammuelson Equilibrium)

Tiebout (1956) ได้กล่าวว่าระดับการเก็บภาษีและการใช้จ่ายที่แตกต่างกันของรัฐบาลท้องถิ่น ในแต่ละแห่ง จะมีผลทำให้ระดับสินค้าและบริการสาธารณะในแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกัน โดยระดับค่าใช้จ่ายและระดับสินค้าและบริการสาธารณะที่แตกต่างกันตามรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นเอง จะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือกที่จะอยู่อาศัยในท้องถิ่นที่มีระดับภาษีและระดับของการใช้จ่ายภาครัฐที่เหมาะสมกับความต้องการของตน ทั้งนี้ แบบจำลองเศรษฐกิจของ Tiebout เป็นแบบจำลองของรัฐบาลท้องถิ่นโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ประชาชนสามารถย้ายออกจากท้องถิ่นที่ตนไม่พอใจไปสู่ท้องถิ่นที่ตนพอใจ อันเป็นกลไกให้แบบจำลองปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพ เนื่องจากประชาชนในแบบจำลองสามารถเคลื่อนย้ายถิ่นฐานได้อย่างอิสระ ดังนั้น ประชาชนที่ไม่พอใจในระดับอัตราภาษีและระดับการผลิตและการให้บริการสินค้าสาธารณะ จึงมีแนวโน้มที่จะย้ายถิ่นฐานไปยังท้องถิ่นที่ตนพอใจ ดังนั้น ประชาชนในสังคมจำลองนี้ยอมมีความพอดีในท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ และระดับการจัดการผลิตและให้บริการของท้องถิ่นจึงอยู่ในระดับที่ประชาชนพอใจเสมอ

Niskanen (1971) เชื่อว่าบุคคลที่มีเหตุผล (Rational Agency) จะเป็นบุคคลที่ sewage ครอบประยุทธ์สูงสุด (Utility Maximizer) ดังนั้น การที่บุคคลนั้นๆ จะเลือกทำงานก็ย่อมจะเลือกทำงานในหน่วยงานที่ให้ผลตอบแทนสูง ผลตอบแทนดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเป็นผลตอบแทนที่อยู่ในรูปตัวเงินเสมอไป บุคคลนั้นๆ อาจจะทำงานในหน่วยงานที่ผลตอบแทนทางการเงินต่ำ แต่ให้ผลตอบแทนด้านอื่นสูง เพื่อเป็นการเสริมครอบประยุทธ์ที่เขากำลังได้เงินเดือนที่ดีนั้น ผลตอบแทนด้านอื่นนั้นอาจอยู่ในรูปของเกียรติยศ ชื่อเสียง อำนาจ ฐานะ สังคม แม้กระทั่งผลตอบแทนในรูปตัวเงิน

โดยทางอ้อมที่คาดว่าจะได้จากการดำเนินการ ดังนั้น หากไม่ logic แห่งความเป็นจริงเป็นตามทฤษฎีของ Niskanen แล้ว บุคคลที่ตัดสินใจทำงานกับหน่วยงานรัฐบาลก็จะมีอุปนิสัย ความชอบ (Preference) ที่แตกต่างกับบุคคลที่ทำงานในหน่วยงานเอกชน การกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งต้องมีการกระจายทั้ง งาน เงิน และคน จึงต้องควรหันถึงอุปนิสัยของคนในองค์กรภาครัฐเป็นอย่างดีเพื่อให้การกระจายอำนาจดังกล่าวมีความเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติ

Martins (1995) เห็นว่าการให้อำนาจหน้าที่กับเทศบาลอย่างเต็มที่ในภารกิจหลักๆ ในขอบเขตการปกครองของตนนั้นมีความสำคัญต่อการพัฒนาขั้นพื้นฐานอันเกี่ยวกับการปกครองตนเองของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง การมีอำนาจและความเป็นอิสระในการปกครองตนเองนี้เอง จะทำให้ระบบการปกครองท้องถิ่นมีการพัฒนาแบบยั่งยืนและมีเสถียรภาพมากกว่าการพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินการ หรือการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ทั้งปวง

4.5 การตรวจสอบการใช้จ่าย

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

คู่มือตรวจสอบภายใน มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี กล่าวถึงความหมาย ประเภท ขอบเขตของงานและความรับผิดชอบของการตรวจสอบภายใน คุณสมบัติ จริยธรรมของผู้ตรวจสอบภายใน แนวทางการตรวจสอบ แนวทางการประสานงานระหว่างผู้ตรวจสอบภายในกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

GOOD GOVERNANCE กับการตรวจสอบภายใน ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย กล่าวถึง คุณสมบัติของสมาชิกของคณะกรรมการตรวจสอบและแนวทางปฏิบัติที่ดี ของกรรมการตรวจสอบ หน้าที่และความรับผิดชอบ จำนวน องค์ประกอบ วาระ ของคณะกรรมการตรวจสอบ ประธานกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการตรวจสอบ การแต่งตั้งผู้สอบบัญชีของบริษัทฯที่เปลี่ยน การพิจารณาบททบทวนหลังการตรวจสอบ การมีระบบควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพ

ประมวลระเบียบและมาตรฐาน การตรวจสอบภายในสำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ คณะทำงานรับรวมกฎหมาย และระเบียบเพื่อพิมพ์จำหน่าย กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง กล่าวถึง ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ.2535 กำหนดคุณสมบัติ หน้าที่ หน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบ และขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ของผู้ตรวจสอบภายใน หน้าที่ของหน่วยรับตรวจ อำนวยและหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการที่มีต่อผู้ตรวจสอบภายใน กำหนดมาตรฐานและคุณภาพของการตรวจสอบภายใน ให้ผู้ตรวจสอบภายในเลือกปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย มาตรฐานทั่วไป มาตรฐานการปฏิบัติงาน และมาตรฐานการรายงาน ในแต่ละมาตรฐานจะ มีแนวปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน

พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กล่าวถึง การแต่งตั้งคณะกรรมการ และอำนวยหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ให้มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและอำนวยหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและอำนวยหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และบทกำหนดโทษสำหรับผู้ตรวจสอบและผู้รับตรวจ

บทที่ 3

การกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. เหตุผลและความจำเป็น

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

เมื่อพิจารณาถึงกลุ่มการกิจที่รัฐบาลรับผิดชอบนั้น จากที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 จะเห็นว่า การแบ่งการกิจที่เหมาะสมนับเป็นสิ่งที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการส่งเสริมสวัสดิการโดยรวมของสังคม การกระจายอำนาจมากเกินไปอาจทำให้มีการควบคุมการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกันในระดับประเทศ หรืออาจทำให้มีต้นทุนการผลิตที่สูง ในขณะที่การรวมอำนาจมากเกินไปอาจทำให้การจัดหาสินค้าและบริการของภาครัฐไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้มากเท่าที่ควรเมื่อเทียบกับกรณีของการกระจายอำนาจ เป็นต้น

ได้มีการศึกษากันอย่างกว้างขวางว่ารัฐบาลระดับใดควรจะเป็นผู้รับผิดชอบในการกิจใดจึงจะทำให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีเสถียรภาพ และสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสูงสุด การที่จะดูว่ารัฐบาลทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่เมื่อเทียบกับภาคเอกชน หรือการที่จะดูว่ารัฐบาลระดับใดเหมาะสมกับการกิจระดับใดนั้น ควรจะพิจารณาว่ารัฐบาลระดับนั้น หรือเอกชนรายนั้น มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะผู้เสียภาษีได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งหลักการพิจารณาเหล่านี้จะเป็นหลักเกณฑ์สำคัญที่จะใช้ในการพิจารณาการแบ่งภารกิจในภารกิจด้านนี้ นอกจากความมีประสิทธิภาพแล้ว ความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร การรักษาเสถียรภาพ และการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจยังเป็นปัจจัยสำคัญประกอบการพิจารณาด้วย

ตัวอย่าง: สัดส่วนรายจ่ายขององค์กรปีงบประมาณส่วนท้องถิ่นต่อรายจ่ายรวมของรัฐบาล

จากตารางที่ 1 แสดงสัดส่วนรายจ่ายขององค์กรภาครัฐส่วนท้องถิ่น (อปท.) ต่อรายจ่ายรวมของรัฐบาล หากจะเปรียบเทียบประเทศต่างๆ โดยใช้ข้อมูลจาก Government Finance Statistics Year Book 1999 (GFS) ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยใช้ตัวอย่างจาก 10 ประเทศ ได้แก่ ไทย มาเลเซีย พิลิปปินส์ อิสราเอล อังกฤษ ฝรั่งเศส สเปน สหรัฐอเมริกา แคนาดา และนิวซีแลนด์ จะเห็นว่าประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งได้แก่ ไทย มาเลเซีย และ พิลิปปินส์ มีสัดส่วนรายจ่ายขององค์กรภาครัฐส่วนท้องถิ่นต่อรายจ่ายรวมของรัฐบาลค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ กล่าวคือประเทศไทยในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในกลุ่มตัวอย่างมีสัดส่วนรายจ่ายขององค์กรภาครัฐส่วนท้องถิ่นต่อรายจ่ายรวมของรัฐบาลอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 4-10 ในขณะที่กลุ่มประเทศที่มีสัดส่วนฯ นี้ สูงสุดซึ่งได้แก่ ประเทศไทย สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และแคนนาดา มีสัดส่วนรายจ่ายขององค์กรภาครัฐส่วนท้องถิ่นต่อรายจ่ายรวมของรัฐบาลอยู่ในระดับประมาณร้อยละ

ตารางที่ 1: สัดส่วนรายจ่ายขององค์กรปีงบประมาณท้องถิ่น/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

สัดส่วนข้างต้นสามารถใช้เป็นต้นแบบดีดตัวที่ต้องการ ให้เห็นถึงระดับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละประเทศว่ามีมากน้อยเพียงใด สำหรับในกรณีของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าเรามีสัดส่วนนี้ค่อนข้างต่ำ อย่างไรก็ตาม ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 30 (4)) ได้กำหนดให้รัฐจัดสรรภากษีอากร และอากร เงินคุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่ อปท. โดยในปี 2544 ให้อปท. มี

รายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 2549 ให้อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 การกำหนดเช่นนี้จะทำให้อปท. มีรายได้ที่สามารถจะนำไปใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในสัดส่วนอย่างน้อยเท่ากับรายได้ที่เพิ่มขึ้น และแสดงให้เห็นแนวโน้มของสัดส่วนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายจ่ายรวมของรัฐบาลจะสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด นำมาซึ่งความจำเป็นที่จะต้องจัดเป็นการกิจการรัฐระหว่างรัฐบาล และอปท. และภารกิจระหว่างอปท. ด้วยกันเอง เพื่อให้เกิดความชัดเจนและต่างฝ่ายต่างทราบหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละองค์กร จะได้ไม่ทำงานซ้ำซ้อนกันให้เกิดความสับสนเปลือง และจะได้ร่วมมือกันทำงานในภารกิจที่จะต้องทำงานร่วมกันต่อไป นอกจากนี้จะได้เป็นการเตรียมการสร้างความพร้อมในการดำเนินภารกิจแก่อปท. อย่างเป็นระบบ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายอันเกิดจากภาระจ่ายอำนาจซึ่งเป็นสิ่งที่ดี และจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทยต่อไป

จากการศึกษา พบร่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยต่างๆ ดำเนินภารกิจอยู่ใน 14 หมวดหลัก (ยกเว้นประเทศไทยองค์กรที่ท้องถิ่นมีบการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันประเทศไทยอยู่แล้วกันอยู่) ซึ่งแต่ละประเทศไทยมีความสำคัญของการดำเนินภารกิจที่แตกต่างกันไป (ตารางที่ 2)

2. ขอบเขตการศึกษาในบทนี้

การศึกษาในบทนี้จะกระทำบนพื้นฐานทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ งานวิจัย และกรณีศึกษาการกระจายอำนาจปัจจุบันของประเทศไทย 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 & Communal Amenities | Recr.,Cultur,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.Francs) | 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* | 89,040.00 | 3.95% | 0.02% | 12.28% | 28.69% | 0.00% | 32.54% | 5.42% | 3.05% |
| (M.Pounds) | | | | | | | | | |
| United States*(B.Dollars) | 746.63 | 5.78% | 0.00% | 10.93% | 43.56% | 8.91% | 7.87% | 1.82% | 3.40% |

หมายเหตุ : 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 | | | | | | Other Expenditures | Adjustment to Total Expenditure |
|-----------------------------|-------------------------------|---------------|------------------------------|------------------------------|--------------------------------|--------------------------|--------------------|---------------------------------|
| | Total Econ Affairs & Services | Fuel & Energy | Agric., Forest, Fishing,Hunt | Mining, Manufc., & Construct | Transportation & Communication | Oth.Econ.Affairs & Serv. | | |
| 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.Francs) | 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* | 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

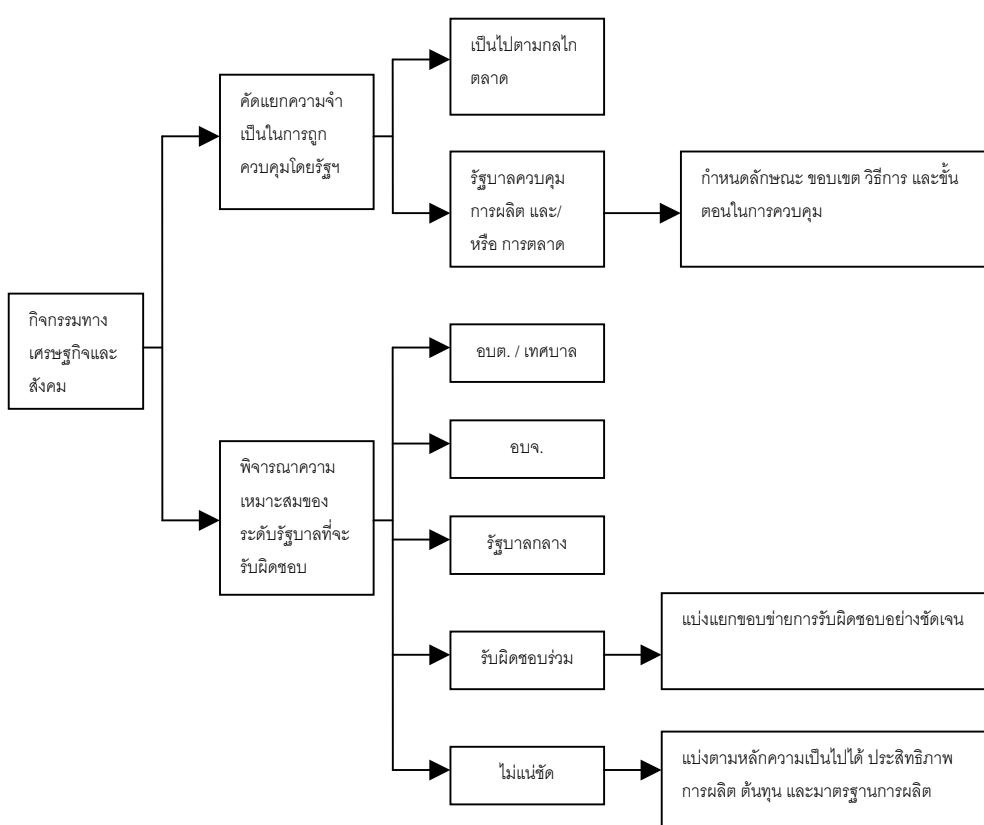
** Year 1997

*** Year 1996

****Year 1993

ในทางความเป็นจริงแล้ว ไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัวใดๆ ที่จะนำมาใช้สำหรับการแบ่งภารกิจ สำหรับทุกๆ ภารกิจอย่างถูกต้อง การที่จะดูว่าการแบ่งภารกิจในปัจจุบันนั้น มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใดอาจดูได้จากการเบริ่งเที่ยบภารกิจที่ดำเนินการอยู่กับการแบ่งภารกิจในอุดมคติ ว่ามีความใกล้เคียงกันมากน้อยเพียงใด ซึ่งหลักการแบ่งภารกิจในอุดมคตินี้เองจะถูกนำมาและวิเคราะห์อย่างละเอียดดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 8 : กรอบขั้นตอนการพิจารณาวิธีการกำหนด ขอบเขตการรับผิดชอบ



3. หลักเกณฑ์และทฤษฎีในการจำแนกภารกิจกรรมของภาครัฐบาลและภาคเอกชน

เมื่อพิจารณาในเชิงทฤษฎีแล้ว ปัจจัยที่ใช้เป็นเกณฑ์กำหนดภารกิจจัดแบ่งภารกิจได้ควรเป็นของภาครัฐ ภารกิจใดควรเป็นของภาคเอกชนมีดังนี้

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

สินค้าสาธารณะแตกต่างจากสินค้าทั่วไปตรงที่สินค้าสาธารณะไม่มีการแข่งขันทางการบริโภค (Non-rival Consumption) กล่าวคือ օรรถประযุชน์ของผู้บริโภคเดิมในการบริโภคสินค้านั้นๆ จะไม่ลดลงหากมีจำนวนผู้บริโภคเพิ่มขึ้น หรือหากกล่าวได้ว่า เมื่อมีผู้บริโภคเพิ่มขึ้นแล้ว จะไม่ทำให้ต้นทุนในการผลิตเพิ่มขึ้นไปด้วย ลักษณะการผลิตจึงเป็นลักษณะของอุปสงค์ร่วม (Joint Demand) กล่าวคือ ณ ระดับของอุปสงค์หนึ่งๆ สามารถจะให้บุคคลหลายคนได้รับประยุชน์เท่าเทียมกัน ทั้งในเชิงปริมาณ (Quantities) และเชิงคุณภาพ (Quality) (Head 1974; 263) ตัวอย่างของสินค้าที่มีคุณสมบัตินี้ได้แก่ คอมพิวเตอร์ชอร์ฟแวร์ ซึ่งหากซอร์ฟแวร์ดังกล่าวมีการติดตั้งสำหรับผู้บริโภคหนึ่ง และนำไปติดตั้งให้กับผู้บริโภคอีกคนหนึ่ง ความพึงพอใจในการใช้ชอร์ฟแวร์ของผู้บริโภคคนแรกก็จะไม่ได้ถูกทำให้ลดลงและต้นทุนของผู้ผลิตชอร์ฟแวร์ดังกล่าวก็ไม่ได้เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด ดังนั้นอาจเห็นได้ว่า สินค้าหรือบริการใดที่มีคุณสมบัตินี้มีแนวโน้มที่จะมีการใช้ร่วมกันได้โดยมีการซื้อ (หรือการลงทุน) เพียงครั้งเดียว (Joint Consumption) แต่มีการใช้ร่วมกันโดยผู้บริโภคจำนวนมาก ทั้งนี้อาจเพื่อเป็นการลดต้นทุนเฉลี่ยต่อผู้บริโภค ซึ่งการจะทำดังกล่าวจะทำให้กลไกตลาดอาจทำงานไม่ได้ (Non-marketable) หรือถ้าทำได้ ก็ทำได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากราคาสินค้าที่ผู้บริโภคต้องแพะภูนนั้นเป็นราคานะเฉลี่ยต่อคนซึ่งแปรผันตามจำนวนผู้บริโภค จึงไม่ได้สะท้อนถึงความต้องการของผู้บริโภคอย่างแท้จริง

ปัญหา Non-rival Consumption ดังกล่าวอาจไม่รายแรงมากนัก ตราบใดที่สินค้าหรือบริการนั้นสามารถกีดกันได้ในเชิงการบริโภค ในกรณีชอร์ฟแวร์ซึ่งตั้น หากรัฐบาลมีการกำหนดสิทธิ์แห่งทรัพย์สิน (Property Right) ที่มีประสิทธิภาพ ปัญหาการใช้สินค้าและบริการร่วมกันโดยมีการจ่ายเพียงครั้งเดียวก็จะคลี่คลายลงได้ในระดับหนึ่ง กลไกตลาดก็จะสามารถทำงานได้ดีขึ้น โดยราคาสินค้าจะสามารถสะท้อนถึงความต้องการของผู้บริโภคได้มากขึ้น แต่หากสินค้าได้มีปัญหา Non-rival Consumption และไม่สามารถกีดกันการบริโภค (Non-excludability) ได้แล้ว ราคางานสินค้าก็จะไม่สามารถเป็นตัวสะท้อนถึงความต้องการที่แท้จริงของสินค้าและบริการเหล่านั้น ได้อีกต่อไป และเมื่อกลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้ภายใต้เงื่อนไขของสินค้าสาธารณะทั้งสองดังกล่าว ปัญหาการใช้บริการสาธารณะโดยไม่มีการจ่ายค่าบริการ (Free-rider Problem) และปัญหาความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) ย่อมเกิดขึ้น

การไม่เกิดกันการบริโภคนั้นอาจเกิดจากการไม่สามารถกีดกันได้อย่างสมบูรณ์ (Absolute) ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการขาดเทคโนโลยีหรือวิทยาการที่จะทำการกีดกัน หรือ ต้นทุนในการกีดกันอยู่ในระดับสูงมากจนไม่คุ้มกับผลประโยชน์ที่จะได้รับ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาในเชิงของเทคโนโลยีอาจทำให้ตลาดมีความสามารถในการกีดกันลดลง อันเป็นผลทำให้สินค้าและบริการหลายประเภทที่ไม่สามารถกีดกันการบริโภคได้ในปัจจุบันอาจจะกีดกันได้ในอนาคต ซึ่งหมายความว่า ต้องมีการสาธารณณะบางอย่างที่ควรจะมีการโอนถ่ายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการมากขึ้นในอนาคต

แต่เมื่อมีการพิจารณาถึงสวัสดิการของผู้บริโภคประกอบกันด้วยแล้วแล้ว เนื่องจากสินค้าและบริการสาธารณณะมีลักษณะอุปสงค์ร่วม (Joint Demand) ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การกีดกันการบริโภคจึงเท่ากับเป็นการให้ผู้บริโภคต้องเสียประโยชน์ (ส่วนเกินของผู้บริโภค) ไป ทั้งๆ ที่ค่าใช้จ่ายหน่วยสุดท้ายในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณณะนั้นไม่ได้เพิ่มขึ้นตามจำนวนผู้บริโภคที่เพิ่มขึ้น การกีดกันดังกล่าวจึงทำให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพขันจะส่งผลถึงความล้มเหลวของตลาดตามมา (Market Failure)

ปัญหาความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) ดังกล่าวนี้เองที่ทำให้ภาคเอกชนไม่สามารถเป็นผู้ผลิตสินค้าและบริการสาธารณณะได้หรือผลิตได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ รัฐบาลในฐานะที่เป็นหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจในการบังคับจัดเก็บ (Coercion) จึงจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซง ทำหน้าที่ในการจัดสรรสินค้าและบริการเหล่านั้นโดยรัฐบาลอาจเรียกค่าตอบแทนจากประชาชนทางอ้อมในรูปภาษีอากร หรือลักษณะการเหมาจ่ายอื่นๆ และนำรายได้เหล่านั้นมาใช้ในการดำเนินการผลิตหรือให้บริการสินค้าสาธารณณะแก่ประชาชน

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาปัญหาสินค้าสาธารณณะเพียงอย่างเดียวมิใช่เงื่อนไขที่จะใช้ใน การตัดสินการแบ่งภารกิจระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ในทางความเป็นจริงแล้ว สินค้าสาธารณณะที่แท้จริง (Pure Public Goods) ที่เป็นภารกิจของรัฐบาลในการผลิตหรือให้บริการนั้นมีอยู่จำนวนไม่มาก บริการบางอย่างที่รัฐดำเนินการอยู่ เช่น การศึกษา หรือการให้บริการทางสังคมส่วนบุคคลส่วนใหญ่ มิใช่สินค้าสาธารณณะเนื่องจากบริการเหล่านั้นมีการแข่งขัน และสามารถกีดกันได้ในเชิงการบริโภค (Rival and Excludable Consumption)

(2) **การประหดด:** สินค้าและบริการที่ต้องลงทุนมาก หรือมีลักษณะต้นทุนการผลิตลดลง (Decreasing Marginal Cost) เมื่อมีการผลิตเพิ่มขึ้น ควรได้รับการลงทุนจากภาครัฐ

ถึงแม้ว่าสินค้าบางประเภทอาจไม่มีคุณสมบัติของสินค้าสาธารณะ และภาคเอกชนสามารถทำการผลิตหรือให้บริการภายใต้กติกาที่ต้องการ แต่ในการผลิตและให้บริการบางประเภทที่ต้องใช้ทุนจำนวนมหาศาล และไม่สามารถแบ่งแยกการผลิตได้ในเชิงเทคโนโลยี หรือภาคเอกชนอาจยังไม่มีความสามารถในการจัดหาทุนด้วยตัวเองได้ แต่หากสินค้าเหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นต่อสังคม สินค้าและบริการเหล่านี้จึงควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะทำการจัดหา ทั้นนี้เพื่อให้สินค้าและบริการดังกล่าวมีความเป็นไปได้ในการผลิต และมีการประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) เพื่อเป็นการลดภาระของภาคเอกชนที่จะต้องลงทุนมหาศาลในภาวะที่เอกชนยังไม่มีความพร้อมในการลงทุน และ/หรือ เพื่อต้องการป้องกันการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) จากการลงทุนมหาศาล แต่เมื่อเวลาผ่านไป เทคโนโลยีพัฒนาขึ้น ต้นทุนการผลิตบริการดังกล่าวลดลง ภาคเอกชนสามารถลงทุนดำเนินการกิจกรรมเหล่านี้ได้

ในภาวะการณ์ผูกขาดนั้น ผู้ผูกขาดจะสามารถควบคุมปริมาณการผลิตให้อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าดุลยภาพ และกำหนดราคาสินค้าในราคากลางที่สูง ซึ่งจะทำให้ผู้ผูกขาดได้กำไรเกินปกติ (Super Normal Profit) เนื่องจากรัฐบาลไม่อาจสร้างภาวะการแข่งขันในตลาดผู้ผลิตผูกขาดโดยการเพิ่มจำนวนผู้ผลิต เพื่อการท่าเข่นนี้จะนำมาซึ่งการขาดประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงจำเป็นที่จะต้องดำเนินการภาครัฐที่อาจก่อให้เกิดสภาวะการณ์ผูกขาด เพิ่มปริมาณการผลิตให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในราคากลางที่เหมาะสม หากในขณะนั้นไม่มีกฎหมายป้องกันการผูกขาด (Antitrust Law) ที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

(3) หลักความมั่นคง: รัฐบาลควรจัดการในสินค้าและบริการที่อาจมีผลต่อความมั่นคงของประเทศไทย ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม

ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์อย่างเดียวมิอาจนำเขามาใช้เป็นเครื่องมือในการตัดสินการแบ่งภารกิจของภาครัฐและภาคเอกชนได้เสมอไป ถึงแม้ว่าจะเป็นที่ยอมรับกันว่าภาคเอกชนสามารถผลิตสินค้าหรือให้บริการได้มีประสิทธิภาพกว่าภาครัฐก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่าสินค้าและบริการเหล่านี้ควรจะผลิตโดยภาคเอกชนเสมอไป การพิจารณาว่าสินค้าและบริการใดควรให้เอกชนเป็นผู้ผลิตหรือไม่นั้น ควรจะต้องพิจารณาถึงความมั่นคงและความมีเสถียรภาพควบคู่กันไป ด้วยเสมอ สินค้าและบริการบางประเภทที่กระบวนการเหล่านี้ต้องการความมั่นคงของประเทศไทย เช่น การป้องกันประเทศไทย กิจการตำรวจน้ำ พิมพ์หนังสือ หรือแม้กระทั่งการตรวจคนเข้าเมือง จึงไม่เป็นการเหมาะสมที่จะให้มีการผลิตและบริการโดยภาคเอกชน ความมั่นคงในที่นี่รวมถึงความมั่นคง

และความมีสกิลภาพทั้งทางเศรษฐกิจและทางสังคม กิจการธุนคาระกลางของประเทศ ก็อยู่ใน
ข่ายที่ควรดำเนินงานโดยภาครัฐบาล

(4) หลักการรักษามาตรฐานคุณภาพ: สินค้าและบริการบางประเภท (ในบางประเทศ)
เป็นสินค้าและบริการที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รัฐอาจเข้าไป
รับผิดชอบในการนี้ที่เอกสารยังไม่พร้อมที่จะผลิตหรือให้บริการอย่างมีคุณภาพ

โครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ หรือแม้กระทั่งในแต่ละ
ท้องถิ่นของประเทศเดียวกัน มีผลต่อการแบ่งแยกภารกิจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับเอกชนที่แตกต่าง
กัน ยกตัวอย่างเช่น ภารกิจด้านการศึกษา ในประเทศด้วยพัฒนาอาชญากรรมมากกว่าที่จะเป็น
ภาระความรับผิดชอบของรัฐบาล เนื่องจากมาตรฐานการจัดการด้านนี้ของภาคเอกชนอาจไม่ดีพอ
ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้ว ภารกิจนี้น่าจะเหมาะสมกว่าที่จะเป็นของภาคเอกชน เป็นต้น ทั้งนี้
การพิจารณาโครงสร้างความพร้อม และมาตรฐานการผลิตของภาคเอกชนสำหรับสินค้าและ
บริการต่างกัน จะมีการวิเคราะห์อย่างละเอียดเป็นรายพื้นที่และรายภาคการผลิตต่อไป

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแต่ละประเทศมีเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน
ก្មោះ ข้างต้น จึงต้องมีการพิจารณาควบคู่กันไปกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมใน
ประเทศนั้นๆ ด้วย ยกตัวอย่างเช่น (1) ประเทศที่มีความพร้อมด้านเงินทุน มีความพร้อมที่จะระดม
ทุนจากต่างประเทศ และมีกฎหมายต่อต้านการผูกขาด (Anti-trust Law) ที่ดีพอ เงื่อนไขเรื่องความ
ประยุคอาจไม่ใช่ข้อ้อในการที่จะให้รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินงานภารกิจขนาดใหญ่ต่อไป (2)
ประเทศที่ภาคเอกชนมีความสามารถในการผลิต และภาครัฐบาลมีการควบคุมและตรวจสอบ
มาตรฐานที่ดีพอ หลักการรักษามาตรฐานคุณภาพก็จะไม่ใช่เหตุผลที่ทำให้รัฐต้องดำเนินภารกิจ
นั้นๆ (3) ประเทศที่มีเทคนิคหรือสภาพแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจที่สามารถก่อตัว
บริโภคได้อาจทำให้สินค้าหรือบริการสาธารณูปการทางเศรษฐกิจสามารถดำเนินการได้โดยภาคเอกชน
 เช่นประเทศที่มีผู้ชุมโกรหัศน์ หรือเล่นอินเตอร์เน็ตมาก ผู้ผลิตรายการโทรทัศน์หรือเจ้าของเว็บไซด์
 ซึ่งเป็นบริการสาธารณะอาจเรียกเก็บเงินจากผู้คุปภัยภารหรือผู้ที่อยากลงโฆษณาบน
 อินเตอร์เน็ต แทนที่จะเป็นการเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการโดยตรง

เมื่อกล่าวโดยสรุปแล้ว หลักการที่สำคัญที่ใช้เป็นเกณฑ์แบ่งภารกิจระหว่างภาครัฐฯ และ
ภาคเอกชนก็คือ การพิจารณาว่าสินค้าและบริการหนึ่งๆ หากผลิตหรือดำเนินงานโดยภาคเอกชน
แล้วมีปัญหา “ความล้มเหลวของกลไกตลาด” (Market Failure) สินค้าหรือบริการสาธารณะนั้นๆ

ควรรู้ถูกแทรกแซงการผลิตหรือดำเนินการจากภาครัฐบาล รูปแบบของความล้มเหลวของตลาดที่พบทั้งนี้เป็นประจำ อันเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการผลิตหรือให้บริการได้แก่

- (1) สภาพผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) กล่าวคือ กิจการใดก็ตามที่สามารถอยู่รอดได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมีต้นทุนการผลิตต่อหน่วยต่ำกว่าดำเนินการโดยธุรกิจเพียงรายเดียว แต่ถ้ามีมากกว่าหนึ่งรายขึ้นไป อีกธุรกิจหนึ่งไม่สามารถอยู่รอดได้ และกิจการนั้นมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของ ประชาชนส่วนรวม
- (2) สินค้าสาธารณะ (Public Goods) เช่น การป้องกันประเทศ ประชาการในทะเล ซึ่งสินค้าเหล่านี้ไม่มีการแข่งขันทางการบริโภค และไม่สามารถกีดกันการบริโภคได้ จึงทำให้กลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้
- (3) Merit Goods เช่น การจัดการศึกษา ซึ่งนอกจากการศึกษาจะให้ประโยชน์กับตัวผู้ศึกษาเองโดยตรงแล้ว ระดับการศึกษาโดยเฉลี่ยที่สูงของคนในประเทศยังจะส่งผลดีต่อสภาพสังคมรวมทั้งเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศในระยะยาวอีกด้วย ดังนั้น สินค้าประเภท Merit Goods จึงไม่ควรปล่อยให้มีการผลิตและให้บริการโดยผ่านทางกลไกตลาดแต่เพียงอย่างเดียว ต้องมีการส่งเสริมให้มีการผลิตและบริการมากกว่า จุดดุลยภาพของกลไกตลาด ทั้งนี้เพื่อเป็นการพัฒนาประโยชน์ของส่วนรวม
- (4) สินค้าและบริการที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอก (Externality) เช่น โรงงานที่การผลิตหรือบริการก่อให้เกิดปัญหามลพิษ ผลกระทบเหล่านี้จะส่งผลเสียทางอ้อม (External Cost) ต่อผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง โดยผลเสียเหล่านี้ไม่ได้รับการชดเชยความเสียหายนั้นแต่อย่างใด

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

เมื่อเราระบุสภาพแวดล้อมได้ว่าภารกิจใดควรจัดทำโดยภาครัฐและเอกชนได้แล้ว คำถามต่อไปคือ ภารกิจที่ควรเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาลนั้น ควรรู้ดำเนินการโดยรัฐบาลระดับใด อย่างไรก็ตาม เนื่องจากงานวิจัยนี้มุ่งเน้นการพิจารณาภารกิจสาธารณะใน

ภาคธุรกิจ การแบ่งการกิจระหว่างภาคธุรกิจและภาคเอกชน จึงขอกล่าวไว้ในที่นี้เฉพาะในหลักการเพื่อประโยชน์ในการทำวิจัยในอนาคตเท่านั้น สำหรับงานวิจัยนี้ จะพิจารณาให้ไม่มีการแบ่งการกิจจากภาคธุรกิจเป็นภาคเอกชน แต่จะพิจารณาเฉพาะการแบ่งการกิจของรัฐบาลที่มีอยู่ในปัจจุบันให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ เป็นหลัก

4. การพิจารณาการแบ่งการกิจภายในรัฐบาล

จากการศึกษาเชิงวิชาการ ปัจจัยที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดการจัดแบ่งการกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ มีดังนี้

1 หลักความสามารถของการให้บริการโดยเน้นที่ตัวสินค้าหรือบริการนั้นๆ (Optimal Service or Capacity)

การพิจารณาด้านความสามารถจำกัดสมรรถนะของการให้บริการนั้น เงื่อนไขหลักจะมีความจำกัด สมรรถนะของการให้บริการ เป็นการพิจารณาถึงความสามารถในการให้บริการว่าบริการสามารถแต่ชนิดสามารถให้บริการแก่ประชาชนในขอบข่ายที่กว้างไกลเพียงใด มีความสามารถในการรองรับอุปสงค์มากขนาดไหน ซึ่งเป็นการมองในแง่ “สมรรถนะ หรือความสามารถในการให้บริการ” ซึ่งหากบริการนั้นๆ มีความสามารถในการให้บริการได้แต่เฉพาะในวงจำกัด บริการนั้นก็ควรจะเป็นการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเล็ก เช่น สถานีอนามัยซึ่งให้บริการรักษาพยาบาลการเจ็บไข้ได้ป่วยเบื้องต้น หรือ โรงเรียนระดับประถมซึ่งนักเรียนมีอายุน้อย ทำให้การเดินทางไกลไม่สะดวก จึงควรมีการให้มีการกิจเหล่านี้ในอปท.ขนาดเล็ก เป็นต้น แต่หากสินค้าและบริการนั้นสามารถให้บริการได้ในวงกว้าง เช่น โรงพยาบาลเฉพาะทาง ซึ่งการสร้างโรงพยาบาลประเภทนี้เพียงหนึ่งโรงพยาบาล อาจให้บริการกับผู้ป่วยเป็นโรคเฉพาะทางนั้นๆ ซึ่งอาจมีอยู่ไม่มาก ได้ในพื้นที่วงกว้าง โรงพยาบาลเช่นนี้จึงไม่ควรสร้างอยู่ในทุกตำบล การบริการประเภทนี้จึงควรเป็นการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรืออาจจะเป็นการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เพื่อเป็นการใช้บริการเดิมสมรรถนะและเป็นประโยชน์ด้านการประชุม ต่อขนาดทางเศรษฐกิจ

2 ขอบข่ายผลประโยชน์หรืออาณาเขตผลประโยชน์ (Benefit Overlap and Congested Goods)

ในเชิงเศรษฐศาสตร์แล้ว ปัจจัยหนึ่งที่จะชี้วัดว่าการที่จะดูว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการด้านการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้น นอกจาจจะพิจารณาที่บริมานของ สินค้าและบริการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาแล้วจะต้องพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นผลิตสินค้าหรือให้บริการได้ตรงตามความต้องการของผู้จ่ายเงินเพื่อชี้อัตราค่าและ บริการนั้นๆ (ผู้เสียภาษี) หรือไม่ และเนื่องจากการสนับสนุนและระดับความต้องการของประชาชนมี ความหลากหลายแตกต่างกันไป การที่รัฐบาลหนึ่งๆ จะผลิตสินค้าหรือให้บริการตรงตาม ความต้องการของผู้เสียภาษีทั้งประเทศจึงเทบจะเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ การมีองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นจึงเป็นหนทางหนึ่งที่จะตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคที่หลากหลายนั้นได้โดยการ เพิ่มทางเลือกให้กับผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม เนื่องจากส่วนหนึ่งของสินค้าและบริการที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตเป็นสินค้าสาธารณะที่ไม่สามารถกีดกันการบริโภคได้ และปัญหาสำคัญที่ มักจะเกิดข้อขุ่นยากระหว่างท้องถิ่นสมอคือ การไม่สามารถจำกัดผลประโยชน์ หรือผลเสีย ที่เกิด จากการผลิตหรือการบริโภคสินค้าสาธารณะให้อยู่ภายใต้ขอบเขตของท้องถิ่นนั้นๆ ได้ หรือที่เรียก ว่า “ปัญหาผลลัพธ์ออก” (Spill-over Effect) ปัญหาเหล่านี้จึงเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องพิจารณาใน การแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาปัญหาผลลัพธ์อุบัติคุ้มกับการจัดเก็บรายได้เพื่อนำไปใช้ในการผลิตสินค้า และให้บริการสาธารณะแล้ว พบร่วมผู้ที่ได้รับประโยชน์จากสินค้าและบริการสาธารณะไม่จำเป็น ต้องเป็นผู้จ่ายค่าบริการเสมอไป ยกตัวอย่างเช่น การสร้างสนามกีฬาในเขตเทศบาล ถึงแม้สนาม กีฬาดังกล่าวจะถูกสร้างมาโดยเงินภาษีของคนที่อยู่ในเขตเทศบาลนั้นก็ตาม แต่หากผู้คนที่อยู่ใน เขตใกล้เคียงเข้ามาใช้สนามกีฬาดังกล่าว ผู้คนเหล่านั้นก็จะได้ผลประโยชน์จากการใช้สนามกีฬา ดังกล่าวไปด้วย โดยไม่ต้องจ่ายเงินภาษีในการสร้างสนามนั้น การเก็บภาษีเนื้อตราชูง เพื่อนำมา ลงทุนในกิจกรรมขนาดใหญ่ที่ผลประโยชน์สามารถครอบคลุมพื้นที่ได้กว้างเช่นนี้ จึงเป็นเหตุของ ความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรงรภยากร สนามกีฬานั้นอาจมีต้นทุนต่อหัวที่ถูกกลงให้หากมี การขยายพื้นที่ในการจัดหาทุนไปยังพื้นที่ใกล้เคียงที่ได้รับผลประโยชน์จากการใช้สนามกีฬา ดังนั้น สนามกีฬาดังกล่าว ถ้ามีคนนอกเขตเทศบาลมาร่วมใช้สนามกีฬา การที่จะให้เทศบาลเก็บภาษีจาก ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลเพื่อก่อสร้างหรือปรับปรุงสนามกีฬา ควรจะให้ อบจ.เก็บภาษี จากประชาชนทั้งจังหวัดเพื่อใช้ในการก่อสร้างหรือปรับปรุงสนามกีฬา

นอกจากขอบข่ายผลประโยชน์ในระดับจังหวัดที่ได้ยกตัวอย่างมาแล้ว การกำหนดขอบข่ายระดับชาติอาจเห็นได้ชัดเจนเมื่อพิจารณาถึงภารกิจการป้องกันประเทศ เนื่องจากการป้องกันประเทศตกลงผลประโยชน์ของคนทั่วประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นภารกิจให้จ่ายในการดำเนินการ การป้องกันประเทศจึงควรจะเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของคนทั่วประเทศ โดยรัฐบาลควรจะเป็นผู้ดำเนินภารกิจนี้ เป็นต้น

3 การประหยัดต่อขนาดในทางเศรษฐกิจ (Economies of Scale)

ถึงแม้ว่าการผลิตและให้บริการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) และสามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้เป็นอย่างดีก็ตาม แต่การแบ่งภารกิจนั้นยังต้องพิจารณาถึงต้นทุนการผลิตควบคู่กันไปด้วย ภารกิจบางอย่างถึงแม้จะเป็นผลประโยชน์ระดับท้องถิ่น เช่น การผลิตไฟฟ้าทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ใช้ไฟฟ้า แต่ภารกิจนั้นอาจมีต้นทุนที่สูงกว่าหรืออาจจะเป็นการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหลายแห่ง ดังนั้น จากตัวอย่างจะเห็นได้ว่า อาจไม่เป็นการเหมาะสมที่จะมีการสร้างโรงงานผลิตไฟฟ้าในทุกตำบล ทุกเทศบาล หรือแม้แต่ในอบจ. ได อบจ.หนึ่ง เพราะเป็นการสิ้นเปลือง การรับผิดชอบภารกิจใหญ่โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก อาจนำไปสู่ต้นทุนการผลิตที่สูงกว่าที่ควรจะเป็น จึงเป็นตัวอย่างของความไม่มีประสิทธิภาพอย่างหนึ่ง การพิจารณาผลได้ของประชาชนจึงควรต้องพิจารณาควบคู่ไปกับต้นทุนการผลิตเสมอ

4 หลักความใกล้ชิดโดยสามารถตรวจสอบผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆได้ (Closeness and Accountability)

จุดประสงค์หลักอย่างหนึ่งของการกระจายอำนาจก็คือ การพัฒนาประโยชน์สุขของประชาชนและสังคม และเพื่อการจัดสรุทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ ได้ประโยชน์คุ้มกับเงินทุนที่จ่ายลงไป ดังนั้น การแบ่งภารกิจเพื่อรับการกระจายอำนาจจึงต้องพิจารณาประโยชน์สุขของสังคมควบคู่กันไปด้วยเสมอ

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นมีความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ในการผลิตสินค้าและให้บริการ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นมีข้อมูลที่ดีกว่ารัฐบาลในด้านธรรมชาติของการผลิต ด้านแหล่งผลิตต้นทุนต่ำ รวมทั้งด้าน

เทคนิคการใช้ทรัพยากรในแหล่งของตนให้มีประสิทธิภาพสูงสุด นอกจากความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นยังทราบถึงความต้องการของผู้บริโภคดีที่สุดอีกด้วย เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ดังนั้น ในการแบ่งภารกิจจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะมุ่งเน้นการแบ่งภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ตราบใดที่เงื่อนไขต่างๆ ยังอนุญาต

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาถึงความใกล้ชิดประชาชน หรือเขตการปกครองที่เหมาะสมนั้น ต้องพิจารณาควบคู่ไปกับเงื่อนไขขอบเขตผลประโยชน์เป็นสำคัญ สนใจหรือบริการที่เหมาะสมที่จะให่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตโดยใช้เงื่อนไขนี้ควรจะเป็นสินค้าและบริการที่มีผู้ใช้บริการจำนวนมากไม่มาก และต้องอาศัยความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นให้เป็นประโยชน์ เช่น การรณรงค์ให้ประชาชนบริโภคถูกต้องตามหลักโภชนาการ (เช่น การรณรงค์ไม่ให้บริโภคอาหารสุกๆ ดิบๆ เป็นต้น) กรณีนี้อาจมีเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนจริงๆ เท่านั้น ที่จะทราบถึงอุปนิสัยการบริโภคที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

นอกจากการใช้หลักต่างๆ ในการตัดสินปัญหาเรื่องการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบทางการบริหารระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน และระหว่างระดับของรัฐบาลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จากการศึกษาด้านปฏิบัติของการกระจายอำนาจในประเทศไทยต่างๆ พบว่า การที่จะกระจายอำนาจให้ประสบผลสำเร็จนั้น ต้องดำเนินการไปควบคู่กับการกระจายอำนาจทางการคลังเสมอ ดังนั้น ข้อจำกัดทางด้านการคลังจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะต้องพิจารณาควบคู่กันไปกับเกณฑ์การแบ่งภารกิจข้างต้น เพื่อให้การกระจายอำนาจดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้ อาจจะยกตัวอย่างได้จากวิัฒนาการการกระจายอำนาจจากบางประเทศ เช่น ประเทศไทยที่ได้เริ่มการกระจายอำนาจโดยให้ท้องถิ่นมีการรับผิดชอบในกิจกรรมในเกือบทุกด้าน แต่ในที่สุด กิจกรรมต่างๆ ที่มีการจัดการโดยท้องถิ่นได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ โดยบางกิจกรรมติดข้อจำกัด ด้านรายได้ โดยกิจกรรมนั้นไม่มีรายได้เพียงพอที่จะใช้ในการดำเนินงาน ในที่สุดกิจกรรมดังกล่าวก็ต้องมีการถ่ายโอนกลับมาให้รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินงาน

5. การจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเริ่มจากการศึกษาและรวบรวมภารกิจทั้งหมดที่ควรเป็นของภาครัฐ และจะต้องพิจารณาว่าภารกิจแต่ละภารกิจนั้นมีความสำคัญและมีความจำเป็นมากน้อยเพียงใด เนื่องจากภารกิจบางประเภท จะต้องให้รัฐบาล

เท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่จัดทำ เช่น ภารกิจที่เกี่ยวกับความสงบและความมั่นคงของประเทศไทย เมื่อมีการศึกษา รวบรวม และพิจารณาความสำคัญของภารกิจต่างๆของภาครัฐ ดังกล่าวแล้ว ภารกิจต่างๆที่ได้ศึกษารวบรวมมาจะถูกจัดแบ่งตามหลักดังกล่าวข้างต้น โดยในงานวิจัยนี้จะแบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนึ่ง ๆ ออกเป็น 2 ระดับ (2-tier structure) กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน ซึ่งให้หมายความถึงองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีพื้นที่ครอบคลุมทั่วทั้งจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาล โดยองค์กรบริหารส่วนตำบลและเทศบาลจะมีพื้นที่ไม่ทับซ้อนกัน ในจังหวัดหนึ่ง ๆ แต่จะทับซ้อนกับอบจ.¹

6. บทนิยาม

เพื่อให้มีความเข้าใจถูกต้องตรงกันจึงขอกำหนดบทนิยามในรายวิเคราะห์การจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงานวิจัยนี้ไว้ ดังต่อไปนี้

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

¹ การแบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต.) เป็นสองระดับ คือระดับบ้านได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และระดับล่างได้แก่ องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาล นั้น เป็นไปตามการจัดแบ่งโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน เนื่องจากงานวิจัยนี้เกี่ยวข้องด้านกระจายอำนาจทางการคลัง และผู้บังคับบัญชา ให้การคลังเท่านั้น โดยไม่ไปวิเคราะห์หรือเสนอแนะเรื่องรูปแบบการปกครองแบบอื่น ๆ โดยลงลึก ซึ่งในปัจจุบันมีผู้เสนอให้ปรับรูปแบบอบต. ใหม่เนื่องจากพื้นที่ทับซ้อนกัน บ้างให้ยุบ อบจ. เหลือแต่ อบต. และเทศบาล บ้างให้ยุบอบต. และเสนอให้รวมกันเป็นองค์กรบริหารส่วนอำเภอ ฯลฯ ซึ่งผู้วิจัยจะไม่ขอวิเคราะห์หรือในประเด็นนี้อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า การมีจำนวน อบต. จำนวนมาก และมีขนาดเล็กนั้นมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดี คือใกล้ชิดประชาชน สามารถตรวจสอบได้ง่าย ทำให้ทราบถึงความต้องการของประชาชน ข้อเสีย คือขนาดเล็กมากทำให้ขาดการประทับตัวจากขนาด การดำเนินภารกิจกรุ่นได้ฯ อาจมีต้นทุนต่อหน่วยสูงเกินกว่าที่ควร และการมีความใกล้ชิดประชาชนมากอาจทำให้การบังคับใช้อำนาจจัดรัฐไม่เข้มงวดเกิดขึ้นได้ จากการศึกษากรณีต่างประเทศ พบว่ามีการปรับโครงสร้างภาครัฐเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์น้ำหนัก บางครั้งลดจำนวนให้น้อยลง บางครั้งเพิ่มจำนวนให้มากขึ้น

นโยบายและการวิจัยเป็นสิ่งที่จะต้องทำ และ/หรือส่งเสริมให้ทำตามกิจกรรมการปฏิบัติการต่างๆ ในที่นี่การวิเคราะห์จะเน้นเฉพาะภารกิจการปฏิบัติการ

“ภารกิจระดับชาติ” ให้หมายความถึง ภารกิจที่รัฐบาลพึงจัดทำ

“ภารกิจระดับจังหวัด” ให้หมายความถึง ภารกิจที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดพึงจัดทำ ตามความเหมาะสมและความพร้อม และตามความต้องการของประชาชนภายในจังหวัด

“ภารกิจระดับท้องถิ่น” ให้หมายความถึง ภารกิจที่เทศบาลและองค์กรบริการส่วนตำบลพึงจัดทำภายในเขตท้องถิ่นของตน สำหรับพื้นที่ในเขตของสภารាជาตำบลให้เป็นองค์กรบริหารส่วนจังหวัดพึงจัดทำ ตามความเหมาะสมและความพร้อม

ทั้งนี้ ภารกิจของอปท.ในระดับล่าง หากยังไม่สามารถดำเนินการได้ ให้อปท. ระดับบนมีหน้าที่จัดทำภารกิจนั้นแทน และส่งเสริมสนับสนุนให้อปท. ระดับล่างสามารถจัดทำภารกิจนั้นได้ในที่สุด และหากอปท. ระดับบนไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ ให้ถือเป็นภารกิจของรัฐบาลในการดำเนินการในกิจกรรมนั้นๆ ไปพลางก่อนเพื่อให้บริการที่ประชาชนสมควรได้รับไม่ขาดหายไป

7. ภารกิจของรัฐบาลในภาพรวม

ในการวิเคราะห์การจำแนกภารกิจว่า ควรจะกำหนดให้รัฐบาลระดับใด (รัฐบาลหรือองค์กรปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะนั้น ในงานวิจัยนี้ ได้รวบรวมประเภทภารกิจต่างๆ ที่ภาครัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำ โดยแบ่งออกเป็น 14 ด้าน โดยภารกิจด้านที่ (1)-ด้านที่ (10) ได้นำหลักการตามคู่มือระบบ GFS (ฉบับแก้ไข) มาปรับใช้² สำหรับภารกิจอื่นๆ อีก 4 ด้าน เป็นภารกิจที่ผู้วิจัยเห็นว่าภาครัฐไทยมีความจำเป็นต้องจัดทำขึ้น

เหตุผลในการจำแนกภารกิจออกเป็น 14 ด้าน โดยได้นำระบบ GFS มาใช้นั้น เนื่องจากตามระบบ GFS ได้แบ่งประเภทค่าใช้จ่ายตามประเภทและลักษณะของภารกิจโดยไม่ได้คำนึงว่า

² คู่มือระบบ GFS (ฉบับแก้ไข) (A Manual on Government Finance Statistics “the GFS system”) ได้มีการปรับปรุงแก้ไขมาจากการคู่มือระบบ GFS ปี 1986 (the 1986 GFS Manual) ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อช่วยในการวิเคราะห์เศรษฐกิจของภาครัฐ โดยระบบ GFS ได้วางกรอบทางบัญชีเพื่อช่วยในการประเมินผลการดำเนินงานของภาครัฐ (Performance Review) และยังเป็นระบบเดียวกับระบบสถิติในด้านเศรษฐกิจมหภาคที่นานาประเทศใช้อยู่อีกด้วย

ในการจัดทำภารกิจแต่ละประเภทนั้นจะมีหน่วยงานใดบ้างเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น การจัดตั้งโรงงานที่ใช้สารเคมีในการผลิตผลิตภัณฑ์ที่จะต้องตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากหน่วยงานหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงสาธารณสุข หรือกระทรวงมหาดไทย ฯลฯ ซึ่งการจำแนกประเภทภารกิจโดยพิจารณาภารกิจและหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน จะพบว่า หน่วยงานหลาย ๆ หน่วยงานอาจจัดทำภารกิจที่ซ้ำซ้อน นอกจากนี้ การจำแนกประเภทภารกิจตามระบบ GFS จะมีความสะดวกและสอดคล้องในการจัดทำระบบบัญชีต่อไปด้วย โดยเฉพาะการลงบัญชีค่าใช้จ่าย³ สำหรับภารกิจอื่น ๆ อีก 4 ด้าน ข้างต้นได้แก่การเกษตร การอุตสาหกรรม การคุณภาพ การขนส่งและการสื่อสาร และการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนั้นเป็นภารกิจที่เกี่ยวกับการเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม การคุณภาพ การขนส่งและการสื่อสาร และการวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีโดยตรง ซึ่งไม่ใช่เป็นการเกษตรในเชิงเศรษฐกิจ การอุตสาหกรรมในเชิงเศรษฐกิจ การคุณภาพ การขนส่งและการสื่อสารในเชิงเศรษฐกิจ ซึ่งแยกออกจากหมวดการเศรษฐกิจ โดยเฉพาะภารกิจในด้านการคุณภาพ การขนส่ง และการสื่อสาร และการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นภารกิจที่มีความจำเป็นและความสำคัญต่อประชาชนทั่วประเทศ ภารกิจดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นงานบริการสาธารณะที่ไม่มีลักษณะเป็นภารมุ่งหากำไรแต่อย่างใด

ภารกิจของรัฐทั้ง 14 ด้าน มีดังนี้

- (1) การบริการสาธารณะทั่วไป (General Public Services)
- (2) การป้องกันประเทศ (Defense)
- (3) การรักษาความสงบภายในประเทศ (Public Order and Safety)
- (4) การเศรษฐกิจ⁴ (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)

³ การจัดแบ่งโดยอิงกับระบบ GFS ก็เพื่อจะได้สามารถจัดทำภารรวมบัญชีภาครัฐ (Consolidated Account) เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจมหภาคได้ นอกจากนี้ ยังสามารถเปรียบเทียบเศรษฐกิจไทยกับประเทศอื่นๆ ได้

⁴ การเศรษฐกิจได้แบ่งออกเป็น 9 ด้านย่อย ดังนี้ คือ (1) การพาณิชย์ (2) แรงงาน (3) การเกษตร (4) การเชื้อเพลิงและพลังงาน (5) การอุตสาหกรรมและการเหมืองแร่ (6) การคุณภาพและการขนส่ง (7) การสื่อสาร (8) การท่องเที่ยว (9) การเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

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

ทั้งนี้ การจัดแบ่งภารกิจของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะจัดภารกิจเป็น 14 ด้านเช่นเดียวกัน สำหรับลักษณะและรายละเอียดของภารกิจทั้ง 14 ด้านของรัฐบาล มีดังนี้

- (1) การบริการสาธารณูปัต্ত (General Public Services)

ภารกิจในการบริการสาธารณะทั่วไปนี้ เป็นภารกิจที่เกี่ยวกับการให้บริการทั่วไปที่รัฐบาลพึงต้องจัดทำให้แก่ประชาชน ซึ่งภารกิจอันนี้รวมถึงการจัดตั้งและวางโครงสร้างองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐเพื่อการบริหารประเทศ หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการให้บริการบางอย่างให้แก่ประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะในภาพรวมของทั้งประเทศ เช่น การบริหารงานคลัง ได้แก่ การวางแผนนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ทางด้านการเงิน งานคลัง หรือภาชีการเพื่อรักษาเสถียรภาพและสุนทรีย์ทางด้านการเงินการคลังของประเทศ นอกจากนี้ยังรวมถึง การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย นอกจากการให้บริการสาธารณะทั่วไปภายในประเทศแล้ว ยังรวมถึงการบริหารงานต่างประเทศด้วย เช่น การติดต่อหรือการเชื่อมความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ ทั้งนี้ การบริการสาธารณะทั่วไปยังครอบคลุมไปถึงการให้บริการทั่วไปในด้านบุคคล การวางแผนและสถิติ และการจัดให้มีแหล่งรวมข้อมูลส่วนกลางในเรื่องต่าง ๆ ในระดับชาติ

- (2) การป้องกันประเทศ (Defense)

ภารกิจในการป้องกันประเทศ มีขึ้นเพื่อสร้างความมั่นคง และรักษาอำนาจ อธิบดีตุยของประเทศ ดังนั้น ภารกิจในเรื่องการป้องกันประเทศ ส่วนใหญ่จะพบอยู่ในเรื่องการจัดให้มีกองกำลังทหาร เช่น การป้องกันทางทหาร และการป้องกันของฝ่ายพลเรือน รวมทั้งการ

ป้องกันประเทศในด้านอื่น ๆ ด้วย เช่น อาชญากรรมข้ามชาติ การลักลอบนำยาเสพติดเข้ามานำในประเทศ ธุรกิจบริการทางเพศข้ามชาติ และปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของคนต่างชาติ เป็นต้น

(3) การรักษาความสงบภายในประเทศ (Public Order and Safety)

ภารกิจในการรักษาความสงบภายในประเทศ จะมุ่งเน้นถึงการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมภายในประเทศ เช่น ตำรวจจะเป็นเจ้าพนักงานที่คุ้มครองและดูแลสุขทุกข์และความปลอดภัยของประชาชนในสังคม ทั้งนี้ การรักษาความสงบภายในประเทศยังรวมถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากภัยธรรมชาติ เช่น อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย และยังรวมถึงการก่อจลาจล หรือความไม่สงบภายในประเทศ (Civil War) จากเหตุการณ์ต่าง ๆ ภารกิจในเรื่องการรักษาความสงบภายในประเทศยังครอบคลุมไปถึงงานราชทัณฑ์ และงานตุลาการด้วยเช่นกัน

(4) การเศรษฐกิจ (Economic Affairs)

ภารกิจในด้านการเศรษฐกิจ จะมีความเกี่ยวพันกับภารกิจอยู่ในด้านต่าง 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 การถ่านหินและแร่ธาตุ เชื้อเพลิงชนิดอื่น การปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติ เชื้อเพลิงนิวเคลียร์ เชื้อเพลิงชนิดอื่น การไฟฟ้า และการพลังงานที่ไม่ใช่พลังงานไฟฟ้า (4.5) ด้านการอุตสาหกรรมและการเหมืองแร่ (Mining, Manufacturing and Construction) ประกอบด้วย การเหมืองแร่และทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่ใช่เชื้อเพลิง การอุตสาหกรรม และการโยธา (4.6) ด้านการคมนาคม และการขนส่ง (Transportation) ประกอบไปด้วย การขนส่งทางบก การขนส่งทางน้ำ การขนส่งทางรถไฟ การขนส่งทางอากาศ และการขนส่งทางท่อและทางอื่น (4.7) ด้านการสื่อสาร (Communication) (4.8) การท่องเที่ยว (Tourism) ซึ่งประกอบด้วย การโฆษณาและภัตตาคาร และโครงการพัฒนาในด้านเอนกประสงค์ และ (4.9) ด้านการเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

(5) การป้องกันสิ่งแวดล้อม (Environment Protection)

ภารกิจในด้านการป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นภารกิจในเรื่องการดูแลรักษาและป้องกันทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของประเทศและท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งภารกิจในการป้องกัน

สิ่งแวดล้อมจะประกอบด้วย การกำจัดขยะ การจัดการน้ำเสีย การลดมลภาวะเป็นพิษ และการรักษาระบบนิเวศน์และภูมิทัศน์

(6) การเดหะและชุมชน (Housing and Community Amenities)

การกิจในด้านการเคหะชุมชนจะเป็นการกิจที่มุ่งเสริมสร้างและพัฒนาชุมชน ประกอบไปด้วยการพัฒนาด้านการเคหะ การพัฒนาชุมชน การจัดหน้าอุปโภคบริโภค และงานไฟฟ้าน

(7) การสาธารณสุข (Health)

การกิจในด้านการสาธารณสุข เป็นการกิจที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาสุขภาพของประชาชน การจัดให้มีบริการด้านสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน ซึ่งการกิจในด้านการสาธารณสุขประกอบไปด้วย ผลิตภัณฑ์ทางเวชกรรม เครื่องมือและอุปกรณ์การแพทย์ การบริการผู้ป่วย การบริการด้านโรงพยาบาล การกำหนดสุขลักษณะในการฝ่าสัตว์เพื่อเป็นอาหาร การกำหนดมาตรฐานอาหารและเครื่องดื่ม และการบริการสาธารณสุขทั่วไป

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

การกิจในด้านการวัฒนธรรม ศาสนา และนันทนาการเป็นการกิจที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและอนุรักษศิลปะและวัฒนธรรม การเผยแพร่ศาสนา และการจัดให้มีการพักผ่อน และนันทนาการ ซึ่งประกอบไปด้วย การจัดให้มีบริการในด้านวัฒนธรรม การศาสนาและการบริการชุมชนด้านอื่น และการจัดให้มีการบริการในด้านนันทนาการ และการกีฬา รวมถึงการเผยแพร่ภาพและการตีพิมพ์ด้วย

(9) การศึกษา (Education)

การกิจในด้านการศึกษา เป็นการกิจที่จะต้องจัดให้มีบริการด้านการศึกษาให้แก่ประชาชนทั่วไป และกลุ่มนบุคคลที่ต้องการการศึกษาในลักษณะพิเศษด้วย การกิจในการจัดให้บริการทางด้านการศึกษา แบ่งออกได้เป็นหลายระดับ กล่าวคือ การศึกษาระดับก่อนวัยเรียนและประถม การศึกษาระดับมัธยม การศึกษาหลังมัธยมปลายที่ไม่ใช่ระดับอุดมศึกษา การศึกษาระดับอุดมศึกษา การศึกษา

ในรูปแบบพิเศษ การบริการเสริมสำหรับการศึกษา ซึ่งอยู่ในรูปของการจัดให้มีโรงเรียน และ ห้องสมุด เป็นต้น

(10) การสวัสดิการสังคมและส่งเสริมคุณภาพชีวิต (Social Welfare)

การกิจในด้านการป้องกันด้านสังคม เป็นการกิจที่ให้บริการแก่สังคม อันประกอบไปด้วย การให้บริการดูแลในเรื่องการเจ็บป่วยและทุพพลภาพ การให้บริการดูแลผู้สูงอายุและบุคคลที่ร่วมเริ่มแรก การให้บริการดูแลครอบครัวและเด็ก การให้บริการให้คำปรึกษาและจัดงานให้แก่ผู้ว่างงาน การให้บริการด้านที่อยู่อาศัย และการสังคมสงเคราะห์ในด้านอื่น

(11) การเกษตร (Agriculture)

การกิจในด้านการเกษตรนี้ เป็นการกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเกษตรในเชิงเศรษฐกิจหรือพาณิชยกรรม แต่การกิจการเกษตรในที่นี้จะมุ่งเน้นถึงการให้บริการแก่เกษตรกรในด้านความรู้ การพัฒนาและเทคโนโลยีการเกษตร การรักษาพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ และการพัฒนาพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ซึ่งการกิจนี้ จำเป็นที่รัฐบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นระดับใด ก็ตาม จะต้องรับผิดชอบดูแล เนื่องจากประเทศไทยมีพื้นฐานมาจากการเกษตรกรรม และจำนวนเกษตรกรของประเทศไทยมีเป็นจำนวนมาก

(12) การอุตสาหกรรม (Industry)

การกิจในด้านการอุตสาหกรรมนี้ เป็นการกิจที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอุตสาหกรรมของนักลงทุนทั้งหลายในประเทศไทย กล่าวคือ รัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีหน้าที่ตรวจสอบมาตรฐานและความปลอดภัยของโรงงาน หรือโรงงานอุตสาหกรรมทั้งหลาย รวมทั้งการกำหนดและตรวจสอบมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมต่าง ๆ ด้วย

(13) การคมนาคม การขนส่ง และการสื่อสาร (Transportation and Communication)

การกิจในด้านการคมนาคม การขนส่งและการสื่อสารนี้ เป็นการกิจที่รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จัดให้บริการ เนื่องจากภารกิจประเภทนี้ เป็นภารกิจ อันเป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชน ดังนั้น หากไม่มีภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการภารกิจนี้ก็ยังต้องตกลงเป็นของรัฐบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

(14) การวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Science and Technology)

ภารกิจในด้านการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นภารกิจที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อประเทศ ซึ่งโดยหลักแล้ว ควรจะมีการให้รัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลภารกิจประเภทนี้ โดยอาจให้เงินทุนสนับสนุนการวิจัย หรืออุดหนุนมหาวิทยาลัย หรือสถาบันวิจัยต่างๆ เนื่องจากเป็นภารกิจที่ไม่สามารถมุ่งหากำไรได้ อีกทั้งเป็นภารกิจที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง นอกจากนี้ภารกิจจะต้องมีการพัฒนา และศึกษาค้นคว้ากันอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้ทันกับวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีของต่างประเทศด้วย เช่น การพัฒนาจานดาวเทียม การดาวเทียม การพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศต่าง ๆ

8. กรอบการวิเคราะห์การจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- (1) การจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ารัฐบาลควรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจได และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจได ไม่รวมถึงภารกิจที่รัฐวิสาหกิจมีหน้าที่จัดทำ เช่น องค์การโทรศัพท์ การไฟฟ้า การประปา ฯลฯ
- (2) ภารกิจใดที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใดมีอำนาจหน้าที่จัดทำ ไม่ได้เป็นบทบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องดำเนินการจัดทำภารกิจดังกล่าว แต่ให้หมายความว่าเป็นภารกิจที่อปท. พึงกระทำ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความพร้อม มีความสามารถ ก็ควรจะกระทำการกิจนั้น แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังไม่มีความพร้อมที่จะจัดทำภารกิจนั้น ก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่สูงกว่าหรือรัฐบาลที่จะต้องเข้าไปดำเนินการจัดทำภารกิจนั้น ซึ่งได้แก่ ภารกิจที่เป็นความต้องการพื้นฐานของประชาชน เช่น การสร้างถนน การสาธารณสุข มนุษย์สุข ฯลฯ
- (3) การจัดทำภารกิจในประเทศต่าง ๆ สามารถแบ่งงานออกได้เป็น 3 ลักษณะ กล่าวคือ (1) การกำหนดนโยบาย การวางแผนและการตรวจสอบติดตาม (2) การวิจัยและการพัฒนา และ (3) การปฏิบัติการ ทั้งนี้ ให้รัฐบาลมีหน้าที่หลักคือ กำหนดนโยบาย (Policy Maker) การวางแผน (Planner) กำกับ และการตรวจสอบติดตาม

(Monitor) การวิจัยและการพัฒนา (Research & Development) กล่าวคือ รัฐบาลมีหน้าที่การกำหนดนโยบาย การวางแผนและการตรวจสอบติดตามสำหรับการกิจทุกประเภททันทีเมื่อถูกต้องตามที่กำหนดไว้ ไม่ใช่เป็นภาพรวมของทั้งประเทศ นอกเหนือนี้ รัฐบาลยังมีหน้าที่ในการวิจัยและการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ด้วย

ส่วนการแบ่ง ภารกิจ ในลักษณะการปฏิบัติการ (Operator) งานวิจัยจะพิจารณาจากหลักการและทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น โดยหลักแล้ว หากภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ และไม่ขัดต่อหลักการประยุกต์ต่อขนาดในทางเศรษฐกิจ ก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด หรือรัฐบาลไม่ควรเข้าไปแข่งหรือแย่งดำเนินการจัดทำภารกิจข้ามกันอีก แต่หากองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับล่างไม่สามารถจัดทำภารกิจนั้นได้ ก็ให้พิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบนหรืออุด.สามารถเข้าไปดำเนินการช่วยจัดให้มีการทำภารกิจนั้น และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับนั้นไม่สามารถเข้าไปดำเนินการได้ ก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลเข้าไปดำเนินการแทน

- (4) ภารกิจใดที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นย่อมมีหน้าที่ในการจัดทำภารกิจนั้น โดยลักษณะงานของภารกิจจะแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะเข่นกัน กล่าวคือ 1) ในส่วนของการกำหนดนโยบาย การวางแผนและการตรวจสอบติดตาม ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องนำแผนและนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาลมาพิจารณาและกำหนดเป็นแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำแผนของตนให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2) ในส่วนของการวิจัยและการพัฒนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมีอำนาจทำได้ เช่น อาจมีการสนับสนุนให้มีการวิจัยและการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น และ 3) ส่วนการปฏิบัติการ ภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเด็กสุดสามารถจัดทำได้ ก็ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอำนาจหน้าที่จัดทำภารกิจนั้นไป หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับท้องถิ่น ไม่สามารถจัดทำภารกิจนั้นได้ ก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดในการจัดทำภารกิจนั้น แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดไม่สามารถจัดทำได้ ก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล โดยหลักการนี้ เป็นไปตามหลักความใกล้ชิดกับประชาชนหรือเขตการปกครองที่เหมาะสม

- (5) ภาควิเคราะห์การจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมุ่งวิเคราะห์ภารกิจในลักษณะของการปฏิบัติการเท่านั้น และเฉพาะภารกิจที่ยังไม่สามารถกำหนดได้ชัดเจนตามหลักการและทฤษฎีที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่าควรให้รัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับห้องถิ่นจัดทำภารกิจนั้น (Grey Area)
- (6) ภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้หมายความว่า อปท. จะเป็นผู้ดำเนินการเอง หรือจัดหาให้มีการดำเนินการขึ้น โดยให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ และอปท. นั้น เป็นผู้ควบคุมดูแลการดำเนินการของเอกชน (กรณีเช่นนี้ หมายรวมถึง ภารกิจที่มีเอกชนดำเนินการอยู่แล้วในปัจจุบัน อปท. ที่ไม่จำเป็นต้องลงไปดำเนินการเอง แต่เปลี่ยนบทบาทหน้าที่เป็นผู้กำกับดำเนินการของเอกชนนั้น ให้เป็นไปอย่างถูกต้อง)
- (7) ภารกิจที่ได้มอบหมายให้อปท. ดำเนินการนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ ใหญ่ๆ คือ
1. ภารกิจที่ อปท. ในระดับนั้นต้องกระทำหรือต้องรับผิดชอบหรือควรจัดหาให้มี การดำเนินการในภารกิจนั้นก็ขึ้นอยู่กับความพร้อมของอปท.เป็นสำคัญ แต่ทั้งนี้ ถือเป็นภารกิจที่ทุกๆ อปท. จะต้องดำเนินการให้มีเมื่อพร้อมหรือภายในระยะเวลาที่กำหนด
 2. ภารกิจที่อปท.ในระดับหนึ่งๆ เลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากความพร้อมและ ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ชุมชนของตนเอง ภารกิจในกลุ่มนี้ อปท. แต่ละแห่ง สามารถเลือกที่จะกระทำภารกิจที่แตกต่างกันได้
- (8) ภารกิจใดที่ได้มอบหมายให้อปท.ในระดับที่สูงกว่ากระทำ แต่ในความเป็นจริงอปท. ในระดับที่ต่ำกว่าบางแห่งดำเนินการอยู่แล้วในปัจจุบัน อปท.ในระดับที่ต่ำกว่า ที่ยังคงกระทำต่อไปได้ หรือจะยกเลิกหากเห็นว่าไม่คุ้มค่าต่อการประยุกต์จากขนาดการ ผลิตก็ย่อมจะกระทำได้ ในขณะเดียวกัน หากอปท.ที่ต่ำกว่ายังไม่ได้รับมอบหมายให้ ทำภารกิจนั้น หากประสงค์จะทำเนื่องจากมีความพร้อม ก็ย่อมกระทำได้

9. ภาควิเคราะห์การจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภาควิเคราะห์การจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองท้องถิ่น ได้นำหลักการ ทั้ง 4 ประการดังกล่าวข้างต้นเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด

ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล

อนึ่ง สำหรับกรุงเทพมหานคร กำหนดให้สามารถจัดทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด และสามารถจัดทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับท้องถิ่น คือภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล และภารกิจของเทศบาล ได้ด้วย สำหรับเมืองพัทยา กำหนดให้จัดทำภารกิจในฐานะเทียบเท่ากับเทศบาล เพราะเมืองพัทยามีลักษณะเป็นชุมชนเมือง

10. ภารกิจที่รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่จัดทำ

โดยหลักแล้ว รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย การวางแผนและการตรวจสอบติดตามสำหรับภารกิจทุกประเภท ซึ่งมีทั้งหมด 14 ด้านข้างต้น ว่าจะมีการพัฒนาประเทศไม่ใช่จะเป็นด้านเศรษฐกิจ การศึกษา หรือสังคม ฯลฯ ไปในทิศทางใด นอกจากนี้ งานในลักษณะที่สองที่รัฐบาลต้องจัดทำก็คือ การวิจัยและการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ที่รัฐบาลเห็นว่า จำเป็น เช่น การวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์ ด้านสังคม หรือด้านเศรษฐกิจ ฯลฯ

ส่วนงานในการปฏิบัติการ โดยหลักการแล้ว รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่จัดทำภารกิจในทุกประเภทและทุกด้าน ให้แก่ประชาชนทั้งประเทศอยู่แล้ว แต่เพื่อให้การจัดทำภารกิจนั้นก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะความต้องการที่หลากหลายและแตกต่างกันในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นจะต้องจัดแบ่งภารกิจว่า ภารกิจใดที่รัฐบาลควรมีอำนาจหน้าที่จัดทำ ภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จัดทำ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีเรื่องหลักของข่ายผลประโยชน์ระดับท้องถิ่น หลักความใกล้ชิดกับประชาชนหรือเขตการปกครองที่เหมาะสม และเพื่อไม่ให้มีการจัดทำภารกิจซ้ำซ้อนกัน

แต่อย่างไรก็ตาม ภารกิจบางประเภท รัฐบาลมีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำ โดยไม่สามารถมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ไม่ว่าจะเป็นระดับใด เนื่องจากภารกิจบางอย่างเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับข่ายผลประโยชน์ในระดับชาติ คือ เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องและกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศ (National Benefit Coverage) เช่น เรื่องความมั่งคงแห่งชาติ นอกจากนี้ ภารกิจประเภทนี้ไม่สามารถมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้ เพราะติดขัดในเรื่องหลักความจำกัดในสมรรถนะของการให้บริการในสินค้าและชนิด (Capacity) ก่อภารกิจดังกล่าว เมื่อมีการลงทุนแล้วจะมีสมรรถนะเพียงพอที่จะให้บริการกับประชาชน

ทั้งประเทศ นอกจานนี้ หากการกิจดังกล่าวมีขอบเขตให้รัฐบาลเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำจะเป็นการประหยัดต่อขนาดในทางเศรษฐกิจ (Economies of Scale) กล่าวคือ หากให้รัฐบาลเป็นผู้จัดทำจะมีจุดคุ้มทุนที่คุ้มค่ากว่า และมีประสิทธิภาพดีกว่าที่จะมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเมื่อพิจารณาปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวแล้ว รัฐบาลควรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจดังต่อไปนี้

(1) การบริการสาธารณะทั่วไป

- (1.1) การจัดโครงสร้างและการบริหารของภาครัฐ ภารกิจนี้เป็นภารกิจที่รัฐบาลจะต้องจัดทำ เพราะเป็นเรื่องการจัดโครงสร้างและการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งภารกิจนี้รวมถึงการจัดโครงสร้างและการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยว่าจะมีโครงสร้างการบริหารงานอย่างไร และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจใดบ้าง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐ เช่นกัน ซึ่งอยู่ในรูปของราชการ ส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การที่ให้รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดโครงสร้างและการบริหารองค์การบริหารของรัฐจะมีลักษณะเป็นการกำหนดโครงสร้างและการบูรณาการจัดการไว้อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น โดยรัฐบาลจะไม่เข้าไปกำหนดรายละเอียดหรือหลักเกณฑ์ปลีกย่อยต่าง ๆ เช่น อัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คุณสมบัติหรือหน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น (Job Description) ภารกิจประเภทนี้รวมถึงการโอนภารกิจในลักษณะทั่วไประหว่างหน่วยงานของรัฐในระดับต่างกันด้วย
- (1.2) การบริหารงานต่างประเทศ ภารกิจนี้เป็นภารกิจที่รัฐบาลต้องจัดทำ เนื่องจากเป็นผลประโยชน์ระดับชาติ และมีการประหยัดต่อขนาดการผลิต ภารกิจประเภทนี้ได้แก่ การจัดให้มีสถานทูตหรือองค์กรสุดยอดในต่างประเทศ รวมทั้งจัดให้มีทูต การให้บริการจัดทำหนังสือเดินทาง การเผยแพร่แลกเปลี่ยนวัฒนธรรมระหว่างประเทศและการท่องเที่ยว การให้ความช่วยเหลือและดูแลประชาชนและนักเรียนไทยในต่างประเทศ การเป็นผู้แทนเข้าทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ การให้บริการข้อมูลข่าวสารอื่น ๆ ฯลฯ แต่อย่างไรก็ตามการจัดภารกิจในข้อนี้ให้รัฐบาล จะไม่เป็นการจำกัดห้ามมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นติดต่อหรือมีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเองได้ในลักษณะแบบเอกชน แต่ไม่ใช่ในส่วนตัวแทนของประเทศไทย หรือองค์กรอื่น ๆ (ในระดับ

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง) หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพที่สามารถทำได้ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการติดต่อกันผ่านช่องทางต่างประเทศเข้ามาร่วมวางแผนหรือทำโครงการเพื่อสิ่งแวดล้อมได้ เป็นต้น

- (1.3) การบริหารด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย รัฐบาลและราชการส่วนกลางมีหน้าที่จะต้องดูแลและบริหารเศรษฐกิจของประเทศไทยในภาพรวม ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาและกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศไทย การรักษาเสถียรภาพทางการเงินและการคลังของประเทศไทย หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะมีหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำหรับการบริการด้านสังคมของประเทศไทย ก็มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงสาธารณสุข ฯลฯ
- (1.4) การบริการทั่วไป เช่น การจัดตั้งและบำรุงรักษาสถานีเครื่องส่งวิทยุและโทรทัศน์ เนื่องจากกิจการในเรื่องนี้ต้องใช้เงินลงทุนสูง รัฐบาลจึงต้องเป็นผู้จัดทำ เว้นแต่บริการที่สามารถให้เอกชนเข้ามาดำเนินการได้ (Privatization) ซึ่งหากภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแล้ว รัฐบาลก็ไม่จำต้องจัดทำบริการนี้อีกต่อไป นอกจากราชการที่มีลักษณะเป็นการให้บริการแก่ประชาชนซึ่งไม่มีลักษณะเป็นธุรกิจเพื่อแสวงหากำไร รัฐบาลหรือราชการส่วนกลางย่อมต้องมีหน้าที่ดำเนินการในการบริการนั้น ๆ แก่ประชาชน เช่น การจัดทำอุตุนิยมวิทยา ฯลฯ

(2) การป้องกันประเทศไทย

รัฐบาลย่อมมีหน้าที่จัดทำภารกิจป้องกันประเทศนี้เสมอ เนื่องจากเมื่อพิจารณาหลักการและทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นแล้ว เรื่องการป้องกันประเทศไทยเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศไทยซึ่งมีขอบข่ายผลประโยชน์และสมรรถนะระดับชาติ รวมทั้งมีลักษณะของการผลิตที่มีต้นทุนลดลง จึงไม่สามารถตอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือบุคคลอื่นได้จัดทำได้ ลักษณะงานดังกล่าวได้แก่ งานกองทัพทางทหาร การป้องกันของฝ่ายพลเรือน การช่วยเหลือทางการทหารแก่ต่างประเทศ และการรักษาดินแดน

(3) การรักษาความสงบภายในประเทศ

การรักษาความสงบภายในประเทศ ได้แก่ งานที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาคดีของศาลและตุลาการ การยื่นฟ้องคดีและงานอื่น ๆ ของกรมอัยการ งานของกรมราชทัณฑ์ และการบังคับคดีของกรมบังคับคดี ส่วนในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ รัฐบาลความมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศเช่นเดียวกับในระดับชาติเท่านั้น โดยอาจจัดตั้งหน่วยงานหนึ่ง เรียกว่า สำนักงานตำรวจนแห่งชาติ ซึ่งจะมีลักษณะเช่นเดียวกับ FBI ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยสำนักงานตำรวจนแห่งชาติจะทำหน้าที่ควบคุมป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในระดับชาติ อาชญากรรมข้ามชาติ และความผิดที่เกิดขึ้นในหลายจังหวัด หรือความผิดข้ามเขตจังหวัด หรือเป็นความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงระดับชาติ มีอำนาจขอบเขตทั่วประเทศ เช่น การป้องกันและปราบปรามผู้ค้ายาเสพติด การลักลอบนำคนต่างด้าวเข้าประเทศโดยผิดกฎหมาย การจัดกรุณารถยนต์เพื่อนำไปขายให้กับประเทศเพื่อนบ้าน ฯลฯ ทั้งนี้ สำนักงานตำรวจนแห่งชาติยังมีหน้าที่รักษาความสงบในเรื่องอื่น ๆ ภายในประเทศด้วย เช่น การจัดให้บริการข้อมูลข่าวสารได้ ๆ แก่ประชาชนถึงภัยันตรายต่าง ๆ

(4) การเศรษฐกิจ

สำหรับการเศรษฐกิจในเชิงพาณิชย์ รัฐบาลความมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานและการตรวจสอบเครื่องชั้ง ตวง วัด ว่ามีมาตรฐานตามที่กำหนดหรือไม่ และกำหนดราคาสินค้าควบคุมในสินค้าและบริการพื้นฐานต่าง ๆ เช่น สินค้าที่ประเทศไทยเป็นต้องปริโภค นอกจานนี้ รัฐบาลยังต้องมีหน้าที่ในการตรวจสอบติดตามการปฏิบัติงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดในการตรวจสอบมาตรฐานเครื่องชั้ง ตวง วัด อีกด้วย สำหรับเศรษฐกิจในภาคเกษตร รัฐบาลมีหน้าที่ดูแลและรักษาภาระดับราคาสินค้าเกษตร รวมทั้งการประทับน้ำราคาน้ำสินค้าเกษตร เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกร หรือการกำหนดหลักเกณฑ์และการอนุญาตให้มีการขายของป่า หรือหาผลประโยชน์ในป่า

สำหรับในเรื่องการจัดให้มีเชื้อเพลิงและพลังงาน โดยหลักแล้ว รัฐบาลควรเป็นผู้กำหนดบริการสาธารณูปะรุงประเทศนี้ ตามหลักขอบข่ายผลประโยชน์ (Benefit

Coverage) หลักการประหยัดต่อขนาดในทางเศรษฐกิจ (Economies of Scale) และหลักความจำกัดในสมรรถนะของการให้บริการในสินค้าแต่ละชนิด (Capacity) เนื่องจากหากมีอุปทานของค่าใช้จ่ายต่อหน่วยคงที่ จึงต้องมีต้นทุนที่สูงขึ้น ซึ่งในปัจจุบันนี้รัฐบาลได้จัดให้มีการผลิตกระแสไฟฟ้า โดยมีอุปทานของค่าใช้จ่ายต่อหน่วยคงที่ จึงมีส่วนที่เป็นรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการแทน นอกเหนือไปจากน้ำมันรัฐบาลยังมีหน้าที่ในการควบคุมและวิเคราะห์ด้วยราคาน้ำมันและเชื้อเพลิง เช่น ก๊าซบีโตรเลียม (LPG) เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนจากการใช้ก๊าซบีโตรเลียมเพื่อการหุงต้ม

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

ส่วนในเรื่องการคุณภาพและการขนส่ง ในปัจจุบันนี้ รัฐบาลเป็นผู้จัดให้บริการในการขนส่งทางบก การขนส่งทางอากาศ และกิจกรรมไฟฟ้า โดยผ่านหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เช่น การขนส่งมวลชน การบินไทย การรถไฟและก้าวหน้า แต่เนื่องจากกิจกรรมเหล่านี้ เป็นกิจกรรมที่ทำเป็นธุรกิจเพื่อหากำไรได้ ดังนั้น หากกิจกรรมเหล่านี้ ภาคเอกชนมีความสนใจที่จะเข้ามาดำเนินการ รัฐบาลควรให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำกิจการดังกล่าวไป โดยปล่อยให้ดำเนินการเป็นไปตามกติกาตลาด และรัฐบาลเป็นผู้กำหนดกฎระเบียบ (Standard Setter) กำกับการจัดบริบทของเอกชนแทน (Regulator)

สำหรับการสื่อสาร เช่น โทรศัพท์และไปรษณีย์ ปัจจุบันนี้ รัฐบาลยังเป็นผู้ให้บริการโดยผ่านองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการไปรษณีย์แห่งประเทศไทย ซึ่งในอนาคตอันใกล้นี้ องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจะบรรลุภารกิจเป็นบริษัทเอกชน และถ้ามีภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการให้บริการเหล่านี้แล้ว รัฐบาลก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องไปจัดทำอีกต่อไป

นอกจากนี้ รัฐบาลยังต้องมีหน้าที่ในการพัฒนาและส่งเสริมแหล่งท่องเที่ยวในระดับชาติด้วย เช่น แหล่งท่องเที่ยวที่มีเขตพื้นที่ในหลายจังหวัด รวมทั้งการจัดให้มีบริการข้อมูลแหล่งท่องเที่ยวด้วย เช่นกัน

ในท้ายสุด รัฐบาลยังคงมีหน้าที่จัดการและบริหารเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เช่น การส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (การส่งเสริมการส่งออก) การควบคุมและตรวจสอบมาตรฐานสินค้าส่งออก การตกลงร่วมมือทางการค้ากับต่างประเทศ การส่งเสริมให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศฯ

(5) การป้องกันและควบคุมสิ่งแวดล้อม

รัฐบาลควรจะต้องมีบทบาทในการพัฒนาสำรวจและวิเคราะห์ทรัพยากรธรรมชาติและเมืองแร่ เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติและเมืองแร่เป็นทรัพยากรของประชาชนทั้งประเทศ และต้องใช้เงินลงทุนสูง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักข้อบัญญัติ ผลประโยชน์ระดับชาติ (Benefit Coverage) และ การประหยัดต้นทุนในทางเศรษฐกิจ (Economies of Scale) จึงต้องให้รัฐบาลเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำ

(6) การเคหะและชุมชน

รัฐบาลควรมีหน้าที่ในการวางแผนครอบนิยมที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน อย่างไรก็ได้ สำหรับการจัดให้มีชีวิตริมแม่น้ำ ควรให้อปท. หรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ แต่ถ้าในบางพื้นที่ที่อปท. ระดับบัณฑิตไม่สามารถทำได้ รัฐบาลก็ควรมีหน้าที่รับผิดชอบในการกิจนี้ไปกลางก่อน

(7) การสาธารณสุข

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

แห่งชาติ โรงพยาบาลสงข์ หรือโรงพยาบาลเพื่อจิตเวช หรือฟื้นฟูผู้ป่วยทางจิต เช่น โรงพยาบาลศรีรัตนญา โรงพยาบาลเด็กอ่อนพญาไทฯ

(8) การวัดมนธรรม ศาสนาและนั่นทนาการ

รัฐบาลความมีหน้าที่ในการจัดและจำแนกประเภทศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และโบราณสถานว่าสิ่งใดควรเป็นสมบัติระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น หากศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และโบราณสถานใดเป็นสมบัติในระดับชาติ รัฐบาล เช่น กรมศิลปากร ก็ควรมีอำนาจหน้าที่ในการ ดูแลรักษาและอนุรักษ์สิ่งดังกล่าวให้อยู่ในสภาพดี หากสิ่งดังกล่าวถูกจัดอยู่ในระดับท้องถิ่น รัฐบาลก็ต้องกำหนดและกำกับการปฏิบัติ ตามมาตรฐานในการดูแลรักษาศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และโบราณสถาน ว่าองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดหรือไม่ นอกจากนี้ รัฐบาลยัง ต้องจัดให้มีงานหอสมุดแห่งชาติและหอจดหมายแห่งชาติด้วย ส่วนในเรื่องการ นั่นทนาการรัฐบาลความรับผิดชอบให้มีสมบัติทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ สถาปัตยกรรม ฯลฯ ให้คงอยู่ในประเทศไทย

(9) การศึกษา

รัฐบาลความมีหน้าที่จัดให้มีการศึกษาส่งเสริมและสนับสนุนให้กับการศึกษาพิเศษสำหรับ ผู้มีความสามารถ เช่น โรงเรียนกีฬา โรงเรียนคนพิการ คันเป็นไปตามหลักของ จุดคุ้มทุน เพื่อมีผู้ต้องการใช้บริการการศึกษาพิเศษนี้จำนวนจำกัด ไม่เหมาะสมที่ จะให้กับทุกคน แต่ รัฐบาลยังมีหน้าที่กำหนดมาตรฐานการ ศึกษา สนับสนุนและจัดให้มีการศึกษาให้ครบถ้วน มีคุณภาพ รวมถึงการกำกับดูแล การศึกษาให้ได้มาตรฐานตามที่กำหนด

(10) การสวัสดิการสังคมและส่งเสริมคุณภาพชีวิต

รัฐบาลมีหน้าที่ในการจัดให้มีบริการประกันสังคม (Social Security) แก่ ประชาชนทุกคน ไม่ว่าจะทำงานในภาครัฐหรือภาคเอกชน เพื่อเป็นหลักประกันแก่ ผู้ทำงานในทุกอาชีพว่าบุคคลเหล่านั้นจะมีหลักประกันในอาชีพการทำงาน พร้อมทั้ง จัดให้มีบริการสวัสดิการสังคม (Social Welfare) ให้กับประชาชนทุกคน เช่น

สวัสดิการในเรื่องการรักษาพยาบาล หรือการจัดหาที่อยู่อาศัย

(11) การเกษตร

เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ในประเทศไทยมีอาชีพในการทำการเกษตร รัฐบาลจึงมีหน้าที่ช่วยเหลือและส่งเสริมเกษตรกรให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข เพราะเท่ากับเป็นการช่วยเหลือประชาชนส่วนใหญ่ให้เป็นสุข เช่น การจัดให้มีแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรขนาดใหญ่ การปฏิบัติการฝนหลวง การจัดทำแผนที่ภูมิทัศทางอากาศ การดูแลรักษาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ป่าไม้ พันธุ์สัตว์ป่า และพันธุ์พืชป่า รวมทั้งจัดให้มีการพัฒนาบุคลากรของภาครัฐเพื่อไปให้ความรู้แก่เกษตรกร

(12) การอุตสาหกรรม

การกิจในด้านนี้ รัฐบาลควรมีหน้าที่ในการกำกับดูแลและมอบหมายภารกิจต่างๆ เช่น การจดทะเบียนเครื่องจักร การจดทะเบียนโรงงาน และการตรวจสอบมาตรฐานการผลิต เป็นต้น ให้แก่สถาบันที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบ

(13) การคมนาคม การขนส่งและการสื่อสาร

ในเรื่องการคมนาคมและการขนส่ง รัฐบาลมีหน้าที่ก่อสร้างทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และการก่อสร้างทางสะพานที่ผ่านเขตพื้นที่ในหลายจังหวัด รวมทั้งการขุดและรักษาอุปกรณ์ทางด้วยตัวเอง รวมทั้งการจัดบริการขนส่งทางน้ำระหว่างประเทศ และการสร้างท่าเทียบเรือ ชายฝั่ง การจัดบริการขนส่งทางน้ำระหว่างประเทศและการส่งเสริมการพาณิชย์น้ำ การควบคุมการขนส่งทางอากาศและการจราจรทางอากาศ การจัดบริการขนส่งทางอากาศ ในด้านการสื่อสาร รัฐบาลต้องจัดระบบการสื่อสาร (การไปรษณีย์ การโทรคมนาคม) ให้แก่ประชาชน รวมถึงการบริการความต่อต้านภัย การตรวจสอบและเข้าฟังวิทยุ การให้ใบอนุญาตโทรศัพท์ การสื่อสารด้านความปลอดภัยในประเทศไทย ฯลฯ

(14) การวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

รัฐบาลมีหน้าที่ในการพัฒนาและเพิ่มสมรรถภาพด้านวิทยาศาสตร์ การสำรวจทรัพยากรธรรมชาติด้วยดาวเทียม การคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ และการจัดให้ข้อมูลข่าวสารทางด้านวิชาการ

11. การจำแนกกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจำแนกกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยตามที่ได้นำเสนอมาข้างต้นนี้ ได้มีการแบ่งกิจกรรมต่างๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดทำออกเป็นส่องระดับได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบุนช์กีดีองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ซึ่งได้แก่ เทศบาลและองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) สำหรับการแบ่งกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศนั้น มีการแบ่งที่แตกต่างกันออกไป แต่โดยรวมแล้วจะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศมาเลเซีย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมืองกัวลาลัมเปอร์ ได้แบ่งภารกิจออกเป็น 11 สาขา กล่าวคือ การรักษาความสะอาด การสาธารณสุข ด้านความสวยงามของตัวเมืองและที่จอดรถ การบำรุงรักษาถนนและการขันส่งมวลชนรวมทั้งการจราจาระบายน้ำและแม่น้ำ การวางแผนและพัฒนาตัวเมือง การสร้างและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การจัดการและควบคุม habour แม่น้ำและแม่น้ำ การวางแผนและพัฒนาตัวเมือง การสร้างและจัดการเกี่ยวกับวัฒนธรรมท้องถิ่น สำหรับประเทศนิวซีแลนด์นั้น การจัดแบ่งภารกิจของเมือง เช่น อำเภอหอบลีกวนลีกวน (Queenstown Lakes District) ได้แบ่งกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบไว้ถึง 31 ด้าน⁵ แต่ภารกิจหลักสามารถแบ่งออกได้เป็น 7 ประเภท กล่าวคือ การบริการสาธารณสุขและการท่องเที่ยว Property Services การจัดการด้านชุมชน การบริหารทรัพยากรและการออกกฎหมายเบียบต่างๆ ถนน การสาธารณูปโภค และ Internal Service

ในหัวข้อนี้จะจำแนกกิจกรรมต่างๆ ของไทยออกเป็นประเภทต่างๆ และพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเหมาะสมที่จะทำกิจกรรมประเภทใด ซึ่งคณานุวิจัยได้อาศัยหลักสี่ข้อมาประกอบการพิจารณา กล่าวคือ (1) หลักความสามารถของกรุงเทพมหานครในการให้บริการโดยเน้นที่ตัวสินค้าหรือ

⁵ รายละเอียดโปรดดู Long Term Financial Strategy, Queenstown lake District Council, June 1998

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

เมื่อทราบถึงหลักเกณฑ์ในการจำแนกกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จะขอกล่าวถึงกิจกรรมต่าง ๆ เป็นรายกิจกรรมที่ได้มีการจำแนกไว้ตามระบบที่ได้ก่อร่างมาแล้วข้างต้นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ควรที่จะมีหน้าที่รับผิดชอบในกิจกรรมใด⁶ โดยพิจารณาจากหลักทั้งสี่ประกอบกัน

11.1 การบริการสาธารณูป

การกิจกิจเกี่ยวกับการบริการสาธารณูปโดยส่วนใหญ่นั้นควรเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจ โดยการกิจกิจเหล่านี้ ส่วนใหญ่เป็นการมอบหมายจากรัฐบาลให้กับปท.เป็นผู้รับผิดชอบในภารกิจดังกล่าว ทั้งนี้อุบจ. ควรที่จะรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริการทั่วไปในเรื่องของการวางแผนเมือง การควบคุมอาคาร การก่อสร้าง เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงหลักความสามารถในการให้บริการและหลักความเขตผลประโยชน์ เนื่องจากเป็นการให้บริการในเขตพื้นที่ของตนเอง อีกทั้งกิจกรรมต่างๆดังกล่าวข้างต้นยังเข้าข่ายหลักการประหยัดจากการผลิตเพรำถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเป็นผู้รับผิดชอบอาจจะมีต้นทุนที่สูงกว่า โดยเฉพาะเรื่องของการวางแผนเมืองนั้น ไม่ใช่สิ่งที่ควรทำได้ง่าย เนื่องจากต้องอาศัยความรู้ เทคนิค และวิธีการที่ค่อนข้างซับซ้อน ถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเป็นผู้รับผิดชอบแล้ว องค์กรปกครองท้องถิ่นระดับล่างเหล่านั้นจำเป็นจะต้องมีวิศวกรและสถาปนิกประจำในเขตพื้นที่นั้น ซึ่งคงจะมีความเห็นว่า การมอบหมายกิจกรรมด้านการวางแผน

⁶ ในร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้สรุปรายละเอียดการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การแบ่งกิจกรรมออกเป็นหมวดหมู่นั้น แตกต่างจากงานวิจัยฉบับนี้ นอกจานนี้ยังมีความแตกต่างกันค่อนข้างมากในประเภทของกลุ่มงานว่ากลุ่มงานใดเป็นหน้าที่ที่ต้องทำกับกลุ่มงานใดเป็นงานที่องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถเลือกทำได้โดยอิสระ เช่น งานวิจัยมีความเห็นว่า การจัดให้มีและควบคุมตลาด เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกทำได้โดยอิสระ ในขณะที่ร่างแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำ เป็นต้น

ผังเมืองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเป็นผู้รับผิดชอบอาจจะไม่ก่อให้เกิดการประหดต่อขนาดการผลิต ประกอบกับคณะผู้วิจัยได้ดำเนินถึงเรื่องการใช้อำนาจจัดสู่ เนื่องจากถ้ามีการกิจด้านการผังเมืองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเป็นผู้รับผิดชอบ การบังคับใช้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องจะกระทำได้ยากเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตามคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ภารกิจด้านการผังเมืองนี้ อบจ.⁷ อาจจะมีความพยายามให้ เทศบาลหรืออบต. เป็นผู้กระทำการแทนได้หากเทศบาลหรืออบต.สามารถทำได้ แต่ควรกำหนดให้ความรับผิดชอบการดำเนินภารกิจควรอยู่ที่ อบจ.

นอกจากนี้ จากการสำรวจการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน การรับถ่ายโอนภารกิจของกระทรวงมหาดไทย กรณีศึกษาจังหวัดนนทบุรี โดยสถาบันดำรงราชานุภาพ (2543) ได้ค้นพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 78) ยังไม่มีความพร้อมในเรื่องการวางแผนเมือง เนื่องจากขาดบุคลากร ขาดอุปกรณ์ เครื่องมือ และเทคโนโลยี ขาดความรู้เกี่ยวกับการวางแผนเมือง รวมทั้งยังมีปัจจัยทางด้านการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอีกด้วย เนื่องจากท้องถิ่นไม่มีกล้าดัตต์สินใจกำหนดพื้นที่ด้วยเกรงว่าจะส่งผลต่อฐานะแน่น

แต่อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจดังกล่าวข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญกับการวางแผนเมืองค่อนข้างสูง และมีความเห็นว่าควรเร่งให้มีการวางแผนเมืองอย่างเร่งด่วน เนื่องจากการพัฒนาได้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงควรใช้การวางแผนเป็นตัวกำหนดพิศทางการเจริญเติบโตของท้องถิ่นโดยให้ผังเมืองเป็นตัวนำชุมชน ไม่ใช่ให้ชุมชนนำผังเมือง

ส่วนเรื่องงานทะเบียนราชภัณฑ์ คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของเทศบาลหรืออบต. โดยรับผิดชอบเป็นผู้มีความรับผิดชอบหมาย และอบต. ควรต้องทำเนื่องจากเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง และจะได้ทราบถึงรายละเอียดว่ามีผู้ใดอยู่ภายใต้การปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใด

ได้มีการข้างถึง กรณีการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำภารกิจนี้ อาจก่อให้เกิดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ถ้าคนต่างด้าวมาจดทะเบียนเป็นคนไทยเป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในระดับประเทศ อีกทั้งทางกระทรวงมหาดไทย กำลังจัดทำระบบข้อมูลข่าวสารอยู่ด้วยเหตุผลนี้ พบข้อเท็จจริงในปัจจุบันว่า มีกรุงเทพมหานคร และเทศบาลหลายแห่งได้ดำเนินการ

⁷ คณะผู้วิจัยขอตั้งสมมติฐานว่าการบริหารงานของเอกชนมีความคล่องตัวกว่าของรัฐบาล แต่ไม่จำเป็นเสมอไป

จะเป็นภาระที่ต้องรับผิดชอบ แต่การที่ให้อำนาจเป็นผู้ทำหน้าที่จัดทำเอกสารนี้ ไม่ได้เป็น
หลักประกันว่าจะไม่มีการครอบครองข้อมูลของต่างด้าวแต่อย่างใด ทั้งสามารถพิจารณาการดำเนิน-
งานของกรุงเทพมหานคร ซึ่งทำหน้าที่ทุกอย่างแทนรัฐบาล เห็นว่าสามารถทำได้ ดังนั้น องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น น่าจะมีศักยภาพได้ถ้ามีการส่งเสริม

กิจกรรมที่สำคัญอันหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณชนทั่วไปที่คนละผู้จัดมีความเห็นว่า เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการรักษากรรมสิทธิ์และสถาบันที่มีหน้าที่รับผิดชอบในกิจกรรมดังกล่าวต้องได้รับความเชื่อถือจากประชาชนค่อนข้างสูง กิจกรรมนั้นก็คือ การทะเบียนที่ดิน ซึ่งกิจกรรมนี้อาจจะแบ่งความรับผิดชอบออกได้เป็นสองระดับ กล่าวคือ ในระดับบบบันนั้นจะเกี่ยวข้องกับเรื่องการออกโฉนดที่ดิน⁸ การออกโฉนดที่ดินนั้น ควรให้รัฐบาลกลางเป็นผู้กระทำเนื่องจากต้องการทราบสถานที่มีความน่าเชื่อถือค่อนข้างสูงอีกทั้งยังต้องการความยั่งยืนของกรรมสิทธิ์ซึ่งในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนั้น การรับรองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นสิ่งที่สำคัญมากสำหรับการพัฒนาประเทศ (Jones, 1998) ดังนั้นการรับรองสิทธิ์จึงควรจะอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล

ส่วนภารกิจระดับล่าง เช่น การดำเนินติกรรมที่เกี่ยวกับการโอน การซื้อขายกรรมสิทธิ์ และการเก็บรักษาสิทธิที่เกี่ยวกับเอกสารสิทธิ์ หรือการใช้อำนาจรัฐ ควรให้อบจ.เป็นผู้รับผิดชอบ เนื่องจากกิจกรรมต่างๆ ดังกล่าวยังคงต้องอาศัยความมั่นใจเชื่อถือ สำหรับการเก็บรักษาสิทธิ์เกี่ยวกับเอกสารสิทธิ์นั้นควรจะมีการประสานงานกันระหว่างอบจ.กับเทศบาลและอบต. อย่างใกล้ชิด เพราะในปัจจุบันเทศบาลหรือ อบต.มีหน้าที่ในการเก็บภาษีบำรุงท้องที่ คณผู้วิจัยเห็นความอุบหมาย กิจกรรมที่เกี่ยวกับการทำนิติกรรมให้แก่ อบจ. เพื่อให้อบจ. ทำหน้าที่ร่วมรวมข้อมูลทั่วทั้งจังหวัดได้ครบถ้วน จะได้ใช้ในการวิเคราะห์และสอบทานข้อมูลกับอบต.และเทศบาลได้อย่างสมบูรณ์

11.2 การรักษาความสงบภายในประเทศ

การป้องกันและควบคุมอาชญากรรมนั้นควรเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับชั้นและควรจะต้องทำ หากแต่เพียงว่าควรจะมีการแบ่งระดับออกเป็น การป้องกันและควบคุมอาชญากรรมระดับเทศบาลหรือออบต. (Local Police) และ

⁸ ในปัจจุบันการออกโฉนดกระทำโดยกรมที่ดิน

การป้องกันและควบคุมอาชญากรรมระดับจังหวัด (State Police) ซึ่งหลักเกณฑ์ในการแบ่งการกิจว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ความมีหน้าที่รับผิดชอบนั้นอาจจะพิจารณาได้จากหลักความสามารถในการให้บริการ เนื่องจากเมื่อมีอาชญากรรมเกิดขึ้นในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง ถ้าท้องที่นั้นมีความสามารถพิทักษ์ที่จะแก้ปัญหาได้ด้วยตนเองก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องขอกำลังเสริม แต่ถ้าท้องที่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้จากจะมีการขอกำลังเสริมตามลำดับขั้น ซึ่งเข้าข่ายหลักอาณาเขตผลประโยชน์ นอกจานนี้การร่วมมือกันปราบอาชญากรรมก็อาจจะทำให้เกิดการประยัดต่อขนาดการผลิต อีกทั้งยังสามารถตรวจสอบความรับผิดชอบได้อีกด้วย

สำหรับการรักษาความปลอดภัยและสาธารณภัย อบจ. ความมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องอัคคีภัย อุทกภัย และวาตภัย ทั้งนี้โดยพิจารณาจากหลักความสามารถในการให้บริการ หลักอาณาเขตผลประโยชน์ และหลักการประยัดต่อขนาดการผลิต เนื่องจากภัยทั้งสามนั้นมีเกิดขึ้นแล้วอาจจะกระจายเป็นวงกว้างครอบคลุมหลายพื้นที่ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ควรจะต้องพิจารณาด้วยว่า ท้องที่นั้นๆ มีลักษณะเป็นเขตตัวเมืองหรือไม่ ถ้าท้องที่ดังกล่าวอยู่ในเขตตัวเมืองไม่ว่าจะเป็น เทศบาลหรืออบต. โดยเฉพาะในเรื่องอัคคีภัย ก็ควรจะมีหน้าที่รับผิดชอบด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม การที่มีองค์กรกิจเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยและสาธารณภัยให้กับ อบจ. เป็นผู้รับผิดชอบนั้น ไม่ได้หมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องล่าสั่งไม่สามารถทำ กิจกรรมดังกล่าวได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องล่าสั่งให้ทำภารกิจดังกล่าวอยู่แล้วก็สามารถ กระทำการดังต่อไปได้ เพียงแต่จะต้องมีความเห็นว่าถ้ามีภัยให้อบจ. เป็นผู้จัดทำจะก่อให้เกิด การประยัดต่อขนาดการผลิตมากขึ้น โดยอบจ. อาจจะมีการให้เช่าในรูปเครื่องมือและอุปกรณ์ซึ่ง อาจจะให้มีการนำเครื่องมือและอุปกรณ์ดังกล่าวมาร่วมไว้ที่ศูนย์กลางของท้องถิ่นที่สามารถนำไปใช้ได้อย่างรวดเร็วและทันการณ์ เนื่องจากเครื่องมือที่ใช้ในการรักษาความปลอดภัยและ สาธารณภัยอันเกิดจากลม ไฟไหม้ และน้ำท่วมนั้นมีราคาค่อนข้างสูง ยกตัวอย่างเช่น การมี สถานีดับเพลิงพร้อมรถดับเพลิงและอุปกรณ์ดับเพลิงในทุกท้องที่อาจจะไม่ก่อให้เกิดการประยัดต่อขนาดการผลิต

สำหรับเรื่องการจราจรนั้น คงจะมีภารกิจให้กับเทศบาลหรืออบต. เป็นผู้รับผิดชอบ เพราะ เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับชีวิตประจำวัน มีขอบข่ายผลประโยชน์จำกัดพื้นที่ แต่ถ้าพื้นที่ใดมีจราจรหนา แน่นมาก เช่น กรุงเทพฯ จำเป็นที่จะต้องประสานงานระหว่างอปท. อย่างใกล้ชิด เพราะจราจรติด ในพื้นที่หนึ่งๆ อาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่ใกล้เคียงได้เช่นกัน ส่วนการป้องกันและแก้ไขปัญหาฯ เสพติด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับควรมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกัน

11.3 การเศรษฐกิจ

การเกษตรที่เกี่ยวข้องและควรอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นสามารถแยกออกเป็นกิจกรรมย่อยต่างๆ ได้ดังนี้

11.3.1 การพาณิชย์

สำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์นั้นสามารถจำแนกออกได้เป็น กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแล และกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบในรูปแบบของการดำเนินงาน สำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกำกับดูแลนั้น อบจ. ควรมีหน้าที่ส่งเสริมธุรกิจภายในประเทศ การควบคุมราคาสินค้า การกำหนดมาตรฐานและการตรวจสอบเครื่องชั่ง ตวง วัด และการกำกับกิจกรรมนำ้มันเชื้อเพลิง ทั้งนี้เนื่องจากกิจกรรมต่างๆ ที่กล่าวมานี้ เป็นการกำกับดูแลในภาพรวมและสอดคล้องกับมาตรฐานที่รัฐบาลกำหนดและเข้าหลักความสามารถในการให้บริการ หลักอาณาเขตผลประโยชน์ หลักการประยัดต่อขนาดการผลิต อีกทั้งยังสามารถตรวจสอบการทำงานของอบจ. ในเรื่องดังกล่าวได้ แต่ทั้งนี้ อบจ. อาจจะมอบหมายหรือว่าจ้างให้เทศบาลหรืออบต. ที่มีความพร้อมเป็นผู้จัดทำกิจกรรมต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแทนโดยผู้รับผิดชอบยังคงเป็นอบจ. อย่างไรก็ได้ กิจกรรมต่างๆ ที่ได้กล่าวมานั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกที่จะทำหรือไม่ทำก็ได้ แล้วแต่ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

ข้อสังเกตุหนึ่งที่คณะผู้วิจัยขอตั้งไว้เกี่ยวกับการกำกับกิจกรรมนำ้มันเชื้อเพลิง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะมีการตรวจสอบว่ามีงานภารกิจในด้านนี้หรือไม่ และในระดับใดยกตัวอย่างเช่น ต้องมีการตรวจสอบเทียบวัด (Calibration) หรือไม่ หรือว่าเป็นเพียงแค่การตรวจสอบถังน้ำมันธรรมดា (Routine Check) ถ้าเป็นงานที่ต้องอาศัยเทคนิคที่ค่อนข้างซับซ้อนก็ควรจะต้องเป็นหน้าที่ของรัฐบาล แต่ถ้าเป็นเพียงการตรวจเช็คมาตรฐานก็อาจจะมีความหมายให้เป็นหน้าที่ของอบจ. ได้

สำหรับกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีหน้าที่รับผิดชอบในรูปแบบของการดำเนินงานนั้นก็คือ การจัดให้มีตลาด การจัดให้มีโรงรับจำนำ การจัดให้มีตลาดและ

การจัดให้มีโรงรับจำนำน้ำขึ้นอยู่กับความพร้อม จำนวนที่ดินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีไว้ในครอบครอง และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่จะให้มีขึ้นซึ่งกิจกรรมดังกล่าว กิจกรรมเหล่านี้ค่อนข้างมีความเห็นว่า เทศบาลหรืออบต.สามารถที่จะกระทำได้โดยอาจกระทำในรูปวิเทศสหการ เนื่องจากภารกิจทั้งสองนั้นเป็นสินค้าและบริการที่สามารถเป็นแหล่งรายได้ทางหนึ่งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนอีกสองกิจกรรมที่เหลือซึ่งก็คือ การจัดทำเบียนบริษัท และการจัดทำเบียนทรัพย์สินทางปัญญา ควรให้อบจ.เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยได้รับมอบหมายจากรัฐบาล เนื่องจากกิจกรรมดังกล่าวเกี่ยวข้องโดยตรงกับการแสดงกรรมสิทธิ์ซึ่งเป็นการใช้ชื่อจากรัฐ เป็นสิ่งที่สำคัญซึ่งถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างกระทำแล้วอาจจะไม่ได้รับความน่าเชื่อถือ เช่นเดียวกับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะเลือกทำหรือไม่ทำก็ได้

11.3.2 แรงงาน

การจัดให้มีบริการจัดหางานควรเป็นหน้าที่ของเทศบาลหรืออบต. ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีความพร้อมและต้องการทำเพราะเห็นว่ามีความสำคัญ เนื่องจากถ้าให้เป็นความรับผิดชอบของอบจ.แล้วอาจจะไม่ก่อให้เกิดการประหดต่อขนาดการผลิตนอกจานนี้เทศบาลหรืออบต.ยังมีความใกล้ชิดต่อประชาชนมากกว่าทำให้สามารถทราบถึงความสามารถของแรงงานในท้องถิ่นและสามารถให้บริการด้านนี้ได้ภายใต้เขตพื้นที่ อีกทั้งยังมีรูปแบบการดำเนินการที่ไม่ยุ่งยากและซับซ้อนจนเกินไป แต่อย่างไรก็ตามกิจกรรมด้านการบริการจัดหางานอาจจะมีปัญหาในเรื่องอาณาเขตผลประโยชน์เนื่องจากงานที่มีนั้นอาจจะไม่ได้อยู่ในพื้นที่ซึ่งปัญหานี้อาจแก้ไขได้โดยให้มีการร่วมมือกันระหว่างเทศบาลหรืออบต.ในการให้บริการจัดหางาน

การจัดให้บริการจัดหางานนี้ ค่อนข้างมีความเห็นว่า การจัดบริการดังกล่าวจะสามารถสร้างรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถ้ามีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเมื่อผู้นั้นได้งานโดยอาจจะเรียกเก็บเป็นค่าบริการเบบคองที่หรือตามสัดส่วนของเงินเดือนแล้วแต่จะมีการกำหนด เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามถ้ามีเอกสารให้บริการด้านนี้อยู่แล้ว เทศบาลหรืออบต.ก็ควรจะมีหน้าที่ค่อยกำกับดูแลไม่ให้มีการคิดค่าธรรมเนียมในอัตราที่สูงกว่าปกติเท่านั้น

11.3.3 การเมืองแล้ว

อบจ.ควรมีหน้าที่ในการให้สัมปทานเหมือนแร่และการกำกับและตรวจสอบการใช้เหมืองแร่หากเหมืองแร่นั้นมีขอบเขตผลประโยชน์เฉพาะในพื้นที่นั้นๆ เนื่องจากเหมืองแร่เป็นทรัพยากรของชาติประกอบกับการตรวจสอบนั้นต้องอาศัยเทคนิคทางธรณีวิทยาที่ค่อนข้างซับซ้อนพอสมควร ดังนั้นควรจะให้หน่วยงานที่มีขนาดใหญ่เป็นผู้กำกับดูแล ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ทั้งสี่ข้อแล้ว อบจ. ควรที่จะกระทำกิจกรรมดังกล่าว โดยรัฐบาลเป็นผู้มีอุปหมายภารกิจนี้ให้ อบจ. เป็นผู้รับผิดชอบ

11.3.4 การท่องเที่ยว

สำหรับกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวนั้น ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณและต้องการที่จะกระทำการท่องเที่ยวสามารถกระทำได้ โดยการจัดให้บริการข้อมูลแหล่งท่องเที่ยวครอบคลุมอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลหรืออบต. เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองมีความสามารถในการให้บริการดังกล่าว อีกทั้งยังมีความใกล้ชิดกับชุมชน ทำให้ทราบถึงวัฒนธรรมพื้นเมืองและสามารถให้ข้อมูลที่ละเอียดอ่อนถึงวัฒนธรรม ประเพณีของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากหลักอานาเขตผลประโยชน์แล้ว การให้ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยวนั้นอาจจะครอบคลุมพื้นที่หลายเขต ดังนั้นอาจจะต้องมีการร่วมมือกันระหว่างเทศบาลและอบต. เพื่อก่อให้เกิดการประยุกต์ต่อขนาดการผลิต สำหรับการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวควรเป็นหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันของทุกฝ่าย แต่คงจะมีความเห็นว่าควรให้อบจ. ดูแลในภาพรวม เช่น การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับงานเทศบาลต่างๆ ที่จัดขึ้นในจังหวัดนั้นๆ โดยเน้นความเป็นเอกลักษณ์ตัวจังหวัด

11.3.5 เศรษฐกิจระหว่างประเทศ

การเศรษฐกิจระหว่างประเทศในที่นี้ไม่ได้หมายความถึงการกำกับนโยบายเศรษฐกิจเนื่องจากถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในกิจกรรมดังกล่าวจะให้ผลได้ไม่เต็มที่ เนื่องจากผลของตัววิว (Multiplier Effect) ในทางเศรษฐศาสตร์จากการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นค่อนข้างต่ำ (Oates, 1972) ดังนั้นกิจกรรมหลักที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำได้ก็คือ การจัดการให้บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศในด้านต่างๆ

ในปัจจุบัน การรับรู้ข่าวสารมีความสำคัญมาก ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความมีหน้าที่ติดตามความเคลื่อนไหวของเศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศ ด้วยเทคโนโลยี ทางด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในปัจจุบันที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว การให้บริการข้อมูลข่าวสาร เกี่ยวกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศจะเป็นการเปิดโอกาสของจังหวัดให้ก้าวขึ้น ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นได้ รับทราบข่าวสารระหว่างประเทศในด้านต่างๆ และอาจจะนำมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่น เอง เนื่องจากกิจกรรมด้านการให้บริการข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศเป็นการปฏิบัติในภาพกว้าง คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าความรอบกิจกรรมนี้ให้แก่อบจ.เป็นผู้ดูแล เนื่องจากจะก่อให้เกิดการ ประยุกต์ต่อขนาดการผลิต โดยเทศบาลและอบต.ที่ต้องการทราบข้อมูลข่าวสารกิจกรรมที่ได้ จาก อบจ. แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น เทศบาลหรืออบต.ที่มีความพร้อมก็สามารถกระทำการกิจกรรมได้ เช่นเดียวกัน โดยการกิจด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศนี้ ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมทาง ด้านงบประมาณและบุคลากรกิจกรรมที่จะกระทำได้

11.4 การรักษาและป้องกันสิ่งแวดล้อม

การรักษาและป้องกันสิ่งแวดล้อมนั้นสามารถแบ่งกิจกรรมออกได้เป็น การกำจัดขยะ การจัดการและบำบัดน้ำเสีย การลดมลภาวะเป็นพิษและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และการรักษาระบบนิเวศนวิทยาและภูมิทัศน์ เมื่อพิจารณาจากกิจกรรมต่างๆเหล่านี้แล้ว คณะกรรมการมีความเห็นว่า ควรเป็นหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับและควรจะต้องกระทำ ยกที่ จะหลีกเลี่ยง เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นโดยตรง แต่ควรจะมีการแบ่งระดับความยากง่ายของโครงการในเชิงเทคนิคและขอบเขตของผลประโยชน์ที่ท้องถิ่นจะได้รับ เป็นกรณีไปยกตัวอย่างในเรื่องของการกำจัดขยะ ถ้าเป็นการกำจัดขยะแบบขุดหลุมแล้วฝังกลบก็อาจจะมีผล หมายให้อบต. เป็นผู้รับผิดชอบ แต่ถ้าเป็นการกำจัดขยะแบบใช้เตาเผา ลักษณะของงานเป็นโครงการขนาดใหญ่ มีความยุ่งยากและซับซ้อน ประกอบกับต้องอาศัยเงินลงทุนค่อนข้างสูง ดังนั้น การกำจัดขยะด้วยวิธีนี้ควรจะเป็นหน้าที่ของอบจ. หรืออาจจะให้มีการร่วมมือกันระหว่างอบจ. กับเทศบาลหรืออบต. โดยอบจ. เป็นผู้นำสถานที่ในการรวบรวมขยะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับ ล่างจัดเก็บและขนส่งขยะของท้องถิ่นนี้ให้บริการจากอบจ. ซึ่งอาจจะมีการคิดค่าบริการเป็นรายคันรถ (สถาบันดำรงราชานุภาพ, หน้า 23) โดยการมีหมายภารกิจด้านการกำจัดขยะสอดคล้อง กับหลักความสามารถในการให้บริการ หลักความเชื่อผลประโยชน์ หลักการประยุกต์ต่อขนาดการ ผลิต และสามารถตรวจสอบผลงานได้

เนื่องจากการกิจในหมวดนี้ส่วนใหญ่เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนและเงินงบประมาณค่อนข้างสูง เช่น การก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย การรักษาระบบนิเวศนวิทยาและภูมิทัศน์ เป็นต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะเป็นเพียงผู้จัดให้มีขึ้นซึ่งบริการต่างๆ ดังกล่าว แต่ให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินงาน ซึ่งจากการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับการถ่ายโอนภารกิจของกระทรวงมหาดไทย กรณีศึกษาจังหวัดนนทบุรี โดยสถาบันดำรงราชานุภาพ (2543) นั้น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ (น้อยกว่าร้อยละ 50) ไม่มีความพร้อมในการรับถ่ายโอนภารกิจในกลุ่มนี้แม้ว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นโดยตรง ดังนั้นถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เป็นผู้จัดให้มีขึ้นซึ่งกิจกรรมต่างๆดังกล่าวแต่ให้เอกชนเป็นผู้บริหารก็จะเป็นทางเลือกหนึ่งที่สามารถจะกระทำได้

11.5 การเคหะและชุมชน

กิจกรรมที่อยู่ในกลุ่มของการเคหะและชุมชนได้แก่ การพัฒนาชุมชน การจัดหน้าอุปโภคบริโภค การจัดไฟฟ้า เมื่อพิจารณาจากกิจกรรมในกลุ่มนี้แล้ว การพัฒนาชุมชนควรเป็นหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับชั้น แต่ภารกิจด้านการจัดทำที่อยู่อาศัย การจัดหน้าอุปโภคบริโภคและการจัดไฟฟ้านั้น เป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่ ใช้เงินลงทุนสูง ถ้าอบจ. หรือเทศบาลมีความพร้อมก็อาจจะทำได้ ทั้งนี้ยังขึ้นอยู่กับเนื้องานว่ามีความยุ่งยากระดับใด แต่อย่างไรก็ตามคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า กิจกรรมทั้งสอง อบจ. เทศบาลหรืออปต. อาจเป็นผู้จัดทำบริการดังกล่าวแต่ไม่จำเป็นต้องเป็นบุหริหารงานของอาจให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินงานแทน โดยอบจ. เทศบาลหรืออปต. เป็นผู้ควบคุมมาตรฐานและราคาของบริการทั้งสองให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม แต่ถ้าไม่มีเอกชนรายได้สนใจที่จะทำ อบจ. เทศบาลหรืออปต. ควรจัดทำในรูปวิเทศสหการ หรือในรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อให้มีการบริหารงานที่คล่องตัวเนื่องจากการบริหารงานกระทำโดยมืออาชีพ ทั้งนี้แม้ว่าการดำเนินงานในรูปรัฐวิสาหกิจและวิเทศสหการนั้น รัฐบาล (กรณีรัฐวิสาหกิจ) หรือ เทศบาล (กรณีวิเทศสหการ) จะเป็นผู้ถือหุ้นเกินครึ่งหนึ่งและเป็นผู้ควบคุมนโยบายก็ตาม สำหรับกิจกรรมด้านการเคหะและชุมชนนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้ เมื่อได้รับมอบอำนาจแล้วมีลิทธิ์ที่จะเลือกที่จะกระทำการกิจนี้หรือไม่ทำก็ได้ แล้วแต่ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

11.6 การสาธารณสุข

การจัดให้บริการสาธารณสุขและการรักษาพยาบาลควรจะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ และควรที่จะต้องทำเนื่องจากเกี่ยวข้องโดยตรงกับประชาชน ส่วนการที่จะแบ่งว่าการจัดให้บริการสาธารณสุขและการรักษาพยาบาลจะต้องเป็นความรับผิดชอบของอบจ. เทศบาล หรือออบต. ในแบบที่คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรจะเป็นนั้น อาจจะพิจารณาได้จากลักษณะของการเจ็บป่วย ถ้าเป็นการรักษาอาการเจ็บป่วยทั่วไปซึ่งท้องถิ่นควรจะได้รับการดูแล เทศบาลหรือออบต. ก็ควรจะมีหน้าที่รับผิดชอบเนื่องจากมีความสามารถในการให้บริการได้ และก่อให้เกิดการประหดจากขนาดการผลิต แต่ถ้าเป็นการรักษาการเจ็บป่วยเฉพาะทาง เช่น โรคหัวใจ อาการทางจิต ซึ่งต้องอาศัยความชำนาญพิเศษ ดังนั้นจึงควรเป็นหน้าที่ของอบจ. ที่จะจัดให้มีโรงพยาบาลประจำจังหวัดหรืออาจจะให้อบจ. ในเขตพื้นที่ใกล้เคียงมีการประสานงานกันโดยอาจจะมีโรงพยาบาลเฉพาะทางที่เป็นศูนย์กลางตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่เดินทางไปมาได้สะดวก การที่จะให้เทศบาลหรือออบต. รับภาระหน้าที่ดังกล่าวจะไม่ก่อให้เกิดการประหดต่อขนาดการผลิตอย่างไรก็ได้ เนื่องจากรัฐบาลไทยได้ริเริ่มโครงการประกันสุขภาพโดยรัฐบาลจะต้องเป็นผู้จัดสร้างบประมาณในด้านนี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับโดยคิดเป็นเงินอุดหนุนเฉลี่ยรายบุคคล ดังนั้นจึงเป็นไปได้ว่า ถ้าประชาชนมีการเจ็บไข้ แล้วไปรับการรักษาที่สถานพยาบาลระดับตำบล สถานพยาบาลนั้นอาจจะไม่ได้รักษาผู้ป่วยอย่างเต็มที่ แต่กลับส่งผู้ป่วยดังกล่าวไปยังโรงพยาบาลในระดับที่สูงกว่า เช่น อำเภอ จังหวัด เมื่อเป็นดังนี้ โรงพยาบาลระดับจังหวัดจะเต็มไปด้วยผู้ป่วยที่มาจากทุกพื้นที่ในจังหวัดนั้นๆ ซึ่งทำให้โรงพยาบาลระดับจังหวัดไม่สามารถรองรับผู้ป่วยเหล่านั้นได้ ดังนั้นคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรจะมีการร่วมมือกันระหว่างสถานพยาบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ โดยให้อบจ. เป็นผู้ดูแลหลัก ทั้งนี้การถ่ายโอนภารกิจด้านโรงพยาบาลนั้นยังอยู่ในขั้นการพิจารณาของรัฐบาลว่าจะกระจายอำนาจหรือไม่

สำหรับภารกิจด้านการจัดให้มีผลิตภัณฑ์ทางเวชกรรม เครื่องมือและอุปกรณ์การแพทย์ และผลิตภัณฑ์ทางเภสัชกรรมนั้น ควรคำนึงถึงความสำคัญของเครื่องมือและอุปกรณ์เป็นหลัก ถ้าเป็นอุปกรณ์ที่มีราคาแพง ใช้สำหรับโรคเฉพาะทาง อบจ. อาจจะเป็นผู้จัดหา เนื่องจากเทศบาลหรือออบต. อาจจะไม่มีงบประมาณเพียงพอ แต่ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมก็สามารถที่จะจัดหาเครื่องมือที่มีราคาแพงเหล่านี้ได้ แต่คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า เทศบาลหรือออบต. ควรเป็นผู้จัดหาอุปกรณ์และเครื่องมือสำหรับรักษาโรคทั่วไปจะเหมาะสมกับความต้องการของพื้นที่ตนมากกว่า

นอกจากนี้ อบจ.ควรดูแลภารกิจอื่นๆ ในภาพรวม เช่น การตรวจสอบมาตรฐาน การสาธารณสุขที่เกี่ยวกับการบริโภค การจัดให้มีการบริการในด้านสวัสดิการสาธารณสุข การส่งเสริมการควบคุมและป้องกันโรคนั้น สำนักงานป้องกันโรคนี้ ควรเป็นหน้าที่ของเทศบาลหรืออบต. เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า แต่ทั้งนี้แล้ว แต่ความพร้อมของหน่วยงาน

กิจกรรมอีกกิจกรรมหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการควบคุมและป้องกันโรคได้แก่ การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์และการควบคุมการฆ่าสัตว์ โดยกิจกรรมนี้เมื่อพิจารณาอย่างรอบคอบแล้ว คงจะมีความเห็นว่า ถ้าเป็นไปได้ควรให้เป็นหน้าที่ของเอกชน แต่ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการทำการทำกิจกรรมทำได้ เนื่องจากสามารถทำได้จากกิจการดังกล่าว โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างโดยอาจจะเป็นเทศบาลหรืออบต. มีหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลให้เนื้อสัตว์ปลอดจากเชื้อโรค แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าไม่มีเอกชนรายใดที่ต้องการทำกิจกรรมให้มีโรงฆ่าสัตว์และการควบคุมการฆ่าสัตว์นั้นก็ควรจะเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นระดับล่าง และควรจะเป็นการร่วมมือกันระหว่างเทศบาลหรืออบต. โดยจัดตั้งให้มีโรงฆ่าสัตว์ส่วนกลาง ซึ่งอาจจะมีมากกว่าหนึ่งแห่งก็ได้แล้วแต่ขนาดของพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดการประยุกต์จากขนาดการผลิต

11.7 การวัฒนธรรม ศาสนา และนันทนาการ

กิจกรรมส่วนใหญ่ในหมวดการวัฒนธรรม ศาสนา และนันทนาการนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกที่จะทำหรือไม่ทำก็ได้แล้วแต่ความพร้อมทั้งทางด้านบุคลากรและงบประมาณ ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกที่จะกระทำการกิจในหมวดดังกล่าว คงผู้ว่าฯ มีความเห็นว่า เทศบาลหรืออบต. ควรมีหน้าที่รับผิดชอบในการบูรณะและพัฒนาวัด ภาครดูแลรักษาและปรับปรุงการจัดประโยชน์ศาสนาสมบูรณ์ งานอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและโบราณสถาน ระดับท้องถิ่น การจัดให้มีห้องสมุดท้องถิ่น การจัดให้มีกิจกรรมด้านศาสนา วัฒนธรรม ดนตรี นาฏศิลป์ ศิลปะพื้นบ้าน และศิลปะร่วมสมัย ทั้งนี้โดยองค์ความสามารถในการให้บริการ และหลักความใกล้ชิด แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากหลักความเขตผลประโยชน์แล้ว กิจกรรมต่างๆดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ขึ้นมาพื้นที่ ดังนั้น ถ้ามีการร่วมมือกันระหว่างเทศบาลหรืออบต. หรือแม้กระทั่งการร่วมมือกันหลายๆ องค์กร ในระดับจังหวัดเพื่อพัฒนากิจกรรมต่างๆดังกล่าว ก็อาจจะก่อให้เกิดการประยุกต์ต่อขนาดการผลิตได้

สำหรับการจัดให้มีพิธีกัน จัดให้มีสวนสัตว์ คณบุรุจยังมีความเห็นว่าควรให้อัญชลีในความรับผิดชอบของอบจ. เนื่องจากการมีพิธีกันหรือสวนสัตว์หลายแห่งอาจจะไม่ก่อให้เกิดการประหดตต่อขนาดการผลิต นอกจากนี้ การจะจัดให้มีซึ่งกิจกรรมดังกล่าวข้างต้นหรือไม่นั้นเชื่ออยู่กับความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่นั้นๆ ซึ่งไม่จำเป็นที่จะต้องมีพิธีกัน หรือสวนสัตว์ กันทุกอบจ. โดยอาจจะให้หลายอบจ. ร่วมกันจัดทำภารกิจดังกล่าว

ส่วนการจัดให้มีสวนสาธารณะ และการสร้างสนามกีฬานั้น ขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าเป็นสวนสาธารณะและสนามกีฬาขนาดเล็กก็อาจจะให้เทศบาลหรืออบต. ที่มีความพร้อมเป็นผู้รับผิดชอบ แต่ถ้าเป็นสวนสาธารณะหรือสนามกีฬาขนาดใหญ่มีคนมาใช้ได้กันทั้งจังหวัด อบจ. ก็ควรที่จะมีหน้าที่รับผิดชอบ เพราะถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเป็นผู้รับผิดชอบอาจจะไม่ก่อให้เกิดการประหดตต่อขนาดการผลิต ส่วนการให้บริการทางด้านวิชาการและการเผยแพร่วัฒนธรรมและศิลปะร่วมกันทุกระดับ

11.8 การศึกษา

เทศบาลหรืออบต. ควรมีหน้าที่รับผิดชอบในด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่จะเป็นการรับผิดชอบถึงระดับใดนั้นขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกที่จะกระทำการกิจกรรมใดได้ เหตุผลการให้บริการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างนี้อาจจะพิจารณาได้จากหลักความสามารถในการให้บริการและหลักความใกล้ชิดเท่านั้น เนื่องจากการผลประโยชน์จากการให้บริการทางการศึกษาจะเกิดในวงกว้าง ไม่ได้ครอบคลุมเฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง เนื่องจากผู้ที่ได้รับการศึกษาอาจมีการย้ายถิ่นฐานและนำความรู้ที่ได้รับนั้นไปประกอบอาชีพที่ก่อให้เกิดประโยชน์กับพื้นที่ ดังนั้น อาจจะเป็นไปได้ที่อาจจะมีความร่วมมือกันระหว่างเทศบาลหรืออบต. ในการจัดให้มีการศึกษาเพื่อก่อให้เกิดการประหดตต่อขนาดการให้บริการ แต่ถ้าเทศบาลหรืออบต. ไม่มีความพร้อม ภารกิจดังกล่าวก็ควรให้อบจ. เป็นผู้รับผิดชอบไปพลา ก่อน

สำหรับการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้น ควรจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของอบจ. เนื่องจาก กิจกรรมดังกล่าว เมื่อทำโดยอบจ. อาจจะก่อให้เกิดการประหดตต่อขนาดการผลิต เนื่องจากจำนวนนักเรียนที่เรียนต่อในระดับอุดมศึกษาในแต่ละจังหวัดมีจำนวนไม่มากนัก อีกทั้งการให้บริการดังกล่าวยังต้องอาศัยความรู้เฉพาะทางระดับสูง ส่วนการจัดการให้บริการข้อมูลข่าว

สารทางการศึกษา การวางแผนการศึกษา และการจัดให้บริการเสริมทางการศึกษาครรเป็นหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ประเภทที่อยู่ในจังหวัดร่วมกัน

11.9 การสวัสดิการสังคมและส่งเสริมคุณภาพชีวิต

กิจกรรมด้านการป้องกันด้านสังคมนี้หมายความถึง การแนะนำอาชีพ การพัฒนาฝีมือแรงงาน และการพัฒนากลุ่มเป้าหมายพิเศษ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกที่จะกระทำกิจกรรมต่างๆเหล่านี้ได้โดยพิจารณาจากความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ แต่เมื่อพิจารณาจากหลักความสามารถในการให้บริการประกอบกับหลักความใกล้ชิดแล้ว คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า เทศบาลหรืออบต. มีศักยภาพที่สามารถทำได้ เนื่องจากทราบว่าบุคคลในพื้นที่ควรจะประกอบอาชีพได้จึงจะเหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น โดยอาจจะให้อบจ.เป็นผู้ดูแลด้านนโยบายและกำหนดทิศทางการแนะนำอาชีพ การพัฒนาฝีมือแรงงาน รวมทั้งการพัฒนากลุ่มเป้าหมายพิเศษ เพื่อให้อยู่ในครอบของจังหวัด แต่ทั้งนี้ควรจะต้องพิจารณาถึงหลักอาณาเขตผลประโยชน์ด้วย เพราะกิจกรรมดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลประโยชน์กับท้องถิ่นอื่นถ้ามีการโยกย้ายถิ่นฐาน

11.10 การเกษตร

กิจกรรมด้านการเกษตรเป็นกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกที่จะกระทำได้โดยพิจารณาจากความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ในความเห็นของคณะผู้วิจัยแล้ว เทศบาลหรืออบต. ควรมีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและกำจัดศัตรูพืช การส่งเสริมการเกษตร การให้บริการข้อมูลข่าวสารทางวิชาการด้านการเกษตร การจัดให้มีบุคลากรไปให้ความรู้แก่เกษตรกร และการจัดสรวน้ำและการบำรุงรักษาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร สำหรับกิจกรรมสุดท้ายนั้น อาจจะขึ้นอยู่กับขนาดของโครงการ ถ้าเป็นการจัดสรวน้ำขนาดเล็ก เทศบาลหรืออบต. ที่มีความพร้อมก็สามารถที่จะกระทำได้ เนื่องจากเป็นการให้บริการในเขตพื้นที่ซึ่งเข้ากับหลักอาณาเขตผลประโยชน์ อีกทั้งยังก่อให้เกิดการประยุกต์จากการผลิต โดยถ้าอบจ.เป็นผู้รับผิดชอบแล้วอาจจะมีต้นทุนการผลิตที่สูงกว่า แต่อย่างไรก็ตาม อบจ.สามารถที่จะดำเนินกิจกรรมเหล่านี้ในลักษณะของการส่งเสริมหรือในกรณีที่เทศบาลหรืออบต. ยังไม่มีความพร้อม

กิจกรรมที่คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรจะเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของอบจ. ได้แก่ การจัดรูปที่ดิน การจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร การจัดแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนค่อนข้างสูง การดูแลรักษาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ไม่พังสูญสิ่งที่มีค่า เช่น พัฒนาสีตัวป่าและพันธุ์พืชป่า และเนื่องจากกิจกรรมเหล่านี้ครอบคลุมพื้นที่ระดับจังหวัด โดยเฉพาะภารกิจด้านการจัดรูปที่ดินและการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรนั้น ควรจะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบ้านเป็นผู้รับผิดชอบ เพราะกิจกรรมดังกล่าวต้องการความเชื่อถือค่อนข้างสูงในอำนาจ แล้วยังเกี่ยวข้องโดยตรงกับการได้กิจกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน ถ้ากิจกรรมดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของอบจ. จะก่อให้เกิดความเชื่อถือจากประชาชนมากกว่าที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเป็นผู้รับผิดชอบ อีกทั้งยังก่อให้เกิดการประหดัตต่อขนาดการผลิต

นอกจากนี้ยังมีอีกกิจกรรมหนึ่งที่คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการร่วมกันทำระหว่างอบจ. และหน่วยงานของรัฐบาล กิจกรรมนั้นได้แก่ การจัดทำแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ เพราะถ้าแต่ละอบจ. จัดทำภารกิจดังกล่าวอาจไม่ก่อให้เกิดการประหดัตต่อขนาดการผลิต

11.11 การอุตสาหกรรม

อบจ. ควรมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการจดทะเบียนเครื่องจักร การจดทะเบียนโรงงาน การตรวจสอบมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และการให้บริการข้อมูลทางด้านวิชาการด้านอุตสาหกรรม ทั้งนี้โดยพิจารณาจากหลักความสามารถในการให้บริการ และสามารถเขตผลประโยชน์นั้นครอบคลุมทั้งจังหวัด ถ้าให้เทศบาลหรืออบต. เป็นผู้รับผิดชอบในกิจกรรมดังกล่าวอาจจะไม่ก่อให้เกิดการประหดัตตจากขนาดการผลิต อีกทั้งในบางพื้นที่นั้น อุตสาหกรรมมีขนาดพื้นที่ที่ใหญ่กว่าอบต. ยกตัวอย่างเช่น ตำบลนาบตาพุด เป็นต้น ดังนั้นจึงไม่เหมาะสมที่จะมอบภารกิจดังกล่าวให้เทศบาลหรือ อบต. เป็นผู้รับผิดชอบ แต่ อบจ. อาจแบ่งอำนาจให้เทศบาลหรืออบต. ช่วยปฏิบัติงานบางอย่างแทนหากเห็นสมควร อย่างไรก็ตาม ถ้าได้รับโอนถ่ายภารกิจด้านการอุตสาหกรรมแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีสิทธิ์ที่จะกระทำการกิจในด้านการอุตสาหกรรมหรือไม่ก็ได้

11.12 การคุณภาพและการสื่อสาร

การออกใบอนุญาตขับขี่ และการจดทะเบียนรถยนต์ต่างๆ ควรอยู่ในความรับผิดชอบของอบจ. และให้อบจ. เก็บภาษีล้อเลื่อนไปพร้อมกัน โดยรัฐบาลเป็นผู้มอบหมายให้กับปท. เป็นผู้รับผิดชอบ นอกจากนี้เทศบาลหรืออบต. ควรมีหน้าที่รับผิดชอบในการสร้างบารุงรักษาทางที่อยู่ในความรับผิดชอบ ส่วนทางที่เชื่อมระหว่างเทศบาลหรืออบต. ซึ่งจะต้องผ่านหลายพื้นที่ก็ควรให้อบจ.

เป็นผู้รับผิดชอบเช่นเดียวกับการอุดสานกรรม หากเป็นระบบการคุณนาคมที่ส่งผลกระทบคนทั้ง จังหวัดควรให้อบจ. เป็นผู้รับผิดชอบหลัก โดยอาจมีความพยายามจำกัดให้อบป. ระดับล่างได้ตามสม ควร ทั้งนี้การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดจะเป็นอย่างมาก พบว่าภารกิจ ด้านการคุณนาคมและการสื่อสารจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความพร้อมและความต้องการของ ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าต้องการหรือไม่และอย่างไร ไม่ได้เป็นการบังคับว่าเมื่อ มีการถ่ายโอนภารกิจแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำ

12. กระบวนการกระจายภารกิจภาครัฐ

เป็นที่ยอมรับกันว่า การกระจายอำนาจทางการคลังมีความจำเป็นอย่างมากในการพัฒนาประเทศ โดย เนื่องจากประเทศไทยมีการพัฒนา นิรระบบเศรษฐกิจและสังคมที่มีขนาดใหญ่มากขึ้น รัฐบาลกลาง (Central Government) มีหน้าที่ความรับผิดชอบมากขึ้น ซึ่งทำให้การจัดเก็บรายได้และจัดสรร หารัฐกร หรือแม้กระทั่งการกระจายรายได้โดยรัฐบาลกลางรัฐบาลเดียวเริ่มขาด ประสิทธิภาพ และอาจไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีอยู่อย่างหลากหลายได้อย่างแท้จริง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทข้างต้น การก่อตั้งของรัฐเริ่มจากการรวมตัวกันของกลุ่มคน เพื่อ ประชิญสุขร่วมกันจากการจัดทำข้อตกลงทางสังคม (Social Contract) ข้อตกลงทางสังคมอาจ จะเกิดได้จากการทั้งฉันสามติ (Unanimous Agreement) หรือ จากการเห็นส่วนใหญ่ (Majority Agreement) เนื่องจากข้อตกลงทางสังคมที่มาจากฉันสามตินั้น มีต้นทุนการจัดการ (Transaction Costs) สูงมากจนกระทั่งเรียกได้ว่าเป็นไปไม่ได้ที่จะทำให้เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ข้อตกลงทางสังคม ที่เกิดขึ้นในระบบประชาธิปไตยจึงปรากฏอยู่ในรูปของระบบความเห็นส่วนใหญ่ (Majority Agreement) โดยผ่านระบบผู้แทนราษฎร

พัฒนาการการปกครองระบอบประชาธิปไตยในอดีตกล เป็นการจัดทำข้อตกลงทาง สังคม (Social Contracts) ในรูปแบบของการใช้เสียงส่วนใหญ่ (Majority Agreement) ที่ตั้งอยู่บน พื้นฐานการพัฒนาการแบบเอกสารรัฐ พัฒนาการในลักษณะนี้เป็นระยะเวลาอันยาวนานจึงอาจทำให้ เอกรัฐที่ยึดมั่นในอำนาจตนลืมไปว่าอำนาจที่แท้จริงนั้นเป็นของประชาชน และอาจทำให้ประชาชน คิดไปว่ารัฐบาลคือผู้ทรงอำนาจสูงสุดโดยตนต้องยอมรับในกฎเกณฑ์และการตัดสินใจทุกอย่างของ เอกรัฐอย่างมีข้อโต้แย้งมิได้ การพัฒนาในลักษณะนี้นำมาซึ่งความบิดเบือนของรัฐบาลทั้งระบบ ข้อตกลงทางสังคมซึ่งในอดีตกล อาจเป็นข้อตกลงอันบริสุทธิ์ที่ถูกกลั่นกรองจากระบอบ ประชาธิปไตย เมื่อเวลาผ่านไปก็ได้ถูกแก้ไขโดยผู้ถืออำนาจไปในทิศทางที่อำนวยผลประโยชน์ให้

แก่ตนเสมอมา (Holcombe: 1990) ระบบราชการในปกติจึงเป็นระบบที่ข้าราชการเป็นกลุ่ม
อภิสิทธิ์ โดยข้าราชการมีสิทธิ์จะได้รับบำนาญ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ มีความมั่นคงทางหน้าที่
การทำงาน ในขณะเดียวกันการพัฒนาในลักษณะนี้ทำให้ระบบราชการมีลักษณะที่มีการจ่ายค่าตอบ
แทนต่ำ แต่ได้รับเกียรติยศชื่อเสียงและสิทธิพิเศษข้างต้นเป็นผลตอบแทนเพิ่มเติมจากภาคเอกชน
(Niskenan: 1971) มนต์คติและการบิดเบือนของระบบในลักษณะนี้เป็นสิ่งที่ถูกบิดเบือนไปจาก
พื้นฐานการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยซึ่งประชาชนในประเทศเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง ซึ่ง
สิ่งเหล่านี้ต้องแก้ไข ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวมและเพื่อความสำเร็จในการ
กระจายอำนาจที่แท้จริง และนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนต่อไป

ความเดย์ชินของอำนาจรัฐโดยจากทั้งฝ่ายผู้มีอำนาจ (รัฐบาล) และฝ่ายผู้รับมอบอำนาจ
(อปท. และประชาชน) และความบิดเบือนของระบบราชการดังกล่าว เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การ
กระจายอำนาจของเอกรัฐไปยังท้องถิ่นเป็นไปอย่างผิดกฎหมายโดยตลอด ซึ่งถึงแม้ความจริง
นั้น อำนาจโดยแท้จริงเป็นของประชาชน แต่หากความเดย์ชินดังกล่าวจึงทำให้ดูเหมือนว่าอำนาจ
นั้นเป็นของรัฐบาลซึ่งที่แท้จริงแล้วเป็นเพียงตัวแทนของประชาชน ภารกิจกระจายอำนาจที่ผ่านมา
จึงได้ถูกมองเป็นการเสียสละของภาครัฐในการสูญเสียอำนาจ แทนที่จะเป็นการคืนอำนาจ
ที่มีอยู่เดิมให้กับประชาชน ด้วยความเดย์ชินดังกล่าวกับโครงสร้างรัฐบาลที่เกิดจาก
พัฒนาการแบบเอกรัฐ ที่มีการรวมอำนาจอยู่ที่รัฐบาลส่วนกลาง ภารกิจกระจายอำนาจย่อมสร้าง
ความเจ็บปวดให้กับผู้สูญเสียอำนาจซึ่งก็คือรัฐบาลส่วนกลาง ในทางกลับกัน การรวมศูนย์อำนาจเป็น
ระยะเวลานานอาจทำให้ความพร้อมในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับ
การถ่ายโอนอำนาจมีข้อจำกัด จากข้อจำกัดต่างๆ เหล่านี้ เพื่อสวัสดิการโดยรวมของสังคม จึง
จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาความพร้อมในการยอมรับความเจ็บปวดของผู้สูญเสียอำนาจและ
ความพร้อมในการดำเนินงานของผู้รับการถ่ายโอนอำนาจควบคู่กันไป ความเจ็บปวดของผู้สูญเสีย
อำนาจนั้น รวมถึงการสูญเสียผลประโยชน์ที่ผู้มีอำนาจพึงจะได้รับและความเจ็บปวดอันอาจเกิดขึ้น
จากการลดอำนาจและจำนวนบุคลากรให้เหมาะสมกับภารกิจที่ลดลง

ภารกิจรายได้ให้เหมาะสมกับภารกิจภารกิจ มีความหมายทั้งในด้านความ
เหมาะสมต่อรัฐบาลโดยก่อให้เกิดความยั่งยืนทางการคลัง และความเหมาะสมสมต่อองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น โดยต้องมีความเป็นไปได้ในการดำเนินการในเชิงบประมาณขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น กล่าวคือ เพื่อการรักษาผลประโยชน์ของรัฐบาล หากมิให้ก่อให้เกิดภาระทางการคลังของ
รัฐบาล การลดลงของรายได้รัฐบาลที่เกิดจากภารกิจอำนาจทางการคลังจำเป็นต้องเป็นไปใน
สัดส่วนที่เท่ากับ หรือ น้อยกว่าการลดลงของต้นทุนการดำเนินการของภารกิจที่โอนถ่ายไปยัง

ห้องถิน ในทางกลับกัน หากการกระจายการกิจให้ข้องรัฐบาลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิน เป็นไปในสัดส่วนที่มากกว่ารายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถินได้รับ ความสมดุลของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถินก็จะไม่เกิดขึ้น ห้องถินไม่สามารถดำเนินการกิจต่างๆ ที่มีขอบหมายได้เนื่องจากข้อจำกัดทางการเงิน กระจายอำนาจทางการคลังจะไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งอาจเป็นเหตุให้อำนาจจากลับเป็นของฝ่ายผู้มีอำนาจเดิม ในที่สุด โดยอ้างว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถินไม่สามารถดำเนินการกิจนั้นๆ ได้ หรืออปท. ไปพร้อมกันโดยสูญคือ การกระจายอำนาจทางการคลังต้องการความสอดคล้องกันในการกระจายรายได้และรายจ่าย การกระจายรายได้ที่มากกว่ารายจ่ายส่งผลต่อความยั่งยืนทางการคลังของรัฐบาล ในทางกลับกัน การกระจายรายได้ที่น้อยกว่ารายจ่ายจะส่งผลต่อความเป็นไปได้ทางการเงินในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิน

นอกจากความสอดคล้องในด้านการกระจายรายได้และรายจ่ายแล้ว ความสอดคล้องในเชิงมิติเวลาการกระจายอำนาจเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจทางการคลัง การกระจายอำนาจทางการคลังที่ล้มเหลวในอดีตเกิดจากความไม่พร้อมในการสูญเสียอำนาจของรัฐบาล และ/หรือ การขาดความพร้อมในการดำเนินการกิจของห้องถิน การสูญเสียอำนาจของรัฐบาล มีความหมายถึงการตัดลดงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลให้สอดคล้องกับรายได้ของรัฐบาลที่ลดลง รายจ่ายดังกล่าวเป็นทั้งรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุนของรัฐบาล การลดรายจ่ายลงทุนทำให้รัฐบาลสูญเสียอำนาจที่ได้มาจากการมีสิทธิในการจับจ่าย ในขณะที่การลดลงของรายจ่ายประจำ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายค่าจ้างบุคลากรเป็นการทำร้ายข้าราชการ หรือพนักงานของรัฐบาล โดยผ่านการลดลงของการจ้างงาน การลดรายจ่ายส่วนนี้จึงเป็นไปได้ยากในระยะเวลาอันสั้น และจะเป็นการทำร้ายคนจำนวนมากซึ่งต่างกับการลดรายจ่ายลงทุนซึ่งสามารถตัดถอนลงได้ง่ายและรวดเร็วกว่า เมื่อจากการตัดรายจ่ายส่วนนี้เป็นเพียงการวิเคราะห์อำนาจจากการใช้จ่ายจากคนเพียงกลุ่มนี้เท่านั้น โดยมิได้มีการวิเคราะห์ได้ของคนกลุ่มนั้นแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการดำเนินการกิจกรรมใดๆ ของรัฐบาลจำเป็นต้องใช้ทั้งปัจจัยทุนและแรงงานประกอบกัน การที่จะยกเลิกการประกอบการกิจให้ของรัฐบาลจึงจำเป็นต้องลดการจัดซื้อทุน และลดการจ้างแรงงานควบคู่กันไปเสมอ ซึ่งดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การลดการจ้างแรงงานจะเป็นการทำร้ายผู้รับการจ้างงานในรัฐบาล ในขณะที่การตัดถอนรายจ่ายลงทุนจะทำร้ายบุคคลเหล่านั้นน้อยกว่า ดังนั้นเพื่อให้เป็นการระทบกระเทือนรัฐบาลซึ่งเป็นผู้สูญเสียอำนาจน้อยที่สุดทางคณะผู้วิจัยมีความคิดเห็นเสนอให้การยกเลิกการดำเนินการกิจกรรมใดๆ ของรัฐบาลที่ขณะที่

ทำข้ามข้อนกับการกิจของอปท. นั้น ควรจะยกเลิกกิจกรรมที่มีสัดส่วนการจ้างงานน้อยที่สุดก่อน

ตารางที่ 3 แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนของงบการจ้างงานต่องบประมาณการดำเนินการทั้งหมด ในปีงบประมาณ 2544 ใน 7 กระทรวงหลักโดยเลือกเฉพาะภารกิจที่ได้จัดแบ่งแล้วเห็นว่าภารกิจเหล่านั้นเกี่ยวข้องและเหมาะสมที่จะถูกดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่ารัฐบาล 7 กระทรวงนี้ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงคมนาคม การแบ่งว่าภารกิจใดควรถูกยกเลิกการดำเนินงานโดยรัฐบาลและควรเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ใช้หลักเกณฑ์ที่ได้นำเสนอแล้วในบทก่อนหน้า จากโครงสร้างงบประมาณปี 2544⁹ พบร่วมกับรัฐบาลควรหยุดดำเนินการและกระจายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานแทนมีทั้งสิ้น 293 ภารกิจ คิดเป็นงบเงินงบประมาณ ประมาณ 243,110 ล้านบาท ดังรายละเอียดและตัวอย่างภารกิจที่ควรยกเลิกตามที่ปรากฏในตารางที่ 3

⁹ รายละเอียดประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

ตารางที่ 3: ภารกิจที่รัฐบาลควรหยุดปฏิบัติ

หน่วย : ล้านบาท

| กระทรวง | ตัวอย่างภารกิจที่ควรยกเลิก | จำนวน ภารกิจ | งบประมาณที่ เกี่ยวข้อง |
|--------------------------|---|-----------------|---------------------------|
| ศึกษาธิการ | งานพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมของประชาชน | 83 | 134,003 |
| เกษตรและ สหกรณ์ฯ | งานจัดการน้ำชลประทาน | 81 | 46,095 |
| สาธารณสุข | งานพัฒนาสาธารณสุขเขต กทม./ปริมณฑล/และเขตเมือง | 40 | 37,617 |
| มหาดไทย | งานบูรณะซ่อมแซมทางหลวงชนบท | 52 | 20,222 |
| แรงงานและสวัสดิ์ การฯ | งานสารสนเทศสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ | 25 | 3,523 |
| วิทยาศาสตร์ฯ | โครงการรณรงค์การจัดการครัวเรือนและโรงเรียนเพื่อลด ขยะชุมชน | 10 | 1,050 |
| คมนาคม | งานควบคุมจราจรส่วนภูมิภาค | 2 | 600 |
| | | 293 | 243,110 |

การจัดลำดับภารกิจการดำเนินภารกิจของรัฐบาลตามแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นนั้น ควรเริ่มยกเลิกการดำเนินภารกิจที่มีสัดส่วนงบการจ้างงานในงบการดำเนินการที่ต่ำที่สุดก่อนเป็น อันดับแรก โดยถือว่ากลุ่มที่มีสัดส่วนงบจ้างงานต่ำ งบลงทุนสูง สามารถตัดลดค่าใช้จ่ายได้ง่าย กว่ากลุ่มที่มีงบจ้างงานสูง จึงได้คำนวณสัดส่วน งบจ้างงานต่องบประมาณทั้งหมด ของแต่ละ โครงการใน 7 กระทรวงข้างต้น นำมาจัดลำดับจากน้อยไปมากและจึงคัดเลือกอันดับที่สัดส่วน น้อยเสنوให้รัฐบาลหยุดดำเนินภารกิจนั้นก่อน ตัวอย่างภารกิจที่รัฐบาลควรหยุดดำเนินการและ กระจายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

1. งานจัดการน้ำชลประทาน
2. งานบูรณะและซ่อมบำรุงทางหลวงชนบท
3. งานก่อสร้างทางหลวงชนบท
4. โครงการก่อสร้างสะพานในเขตชุมชนในภูมิภาค
5. งานการศึกษา nokโรงเรียนสายอาชีพ

6. งานซ่อมบำรุงแหล่งน้ำชั่วคราว
7. โครงการจัดหารถยนต์เคลื่อนที่เรือพร้อมอุปกรณ์กู้ภัยสนับสนุนอำเภอและ กิ่งอำเภอ
8. โครงการก่อสร้างปรับปรุงกิจการประปาเทศบาล
9. โครงการป้องกันน้ำท่วมในเขตชุมชน
10. โครงการก่อสร้างถนนและสะพานเพื่อการพัฒนา 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น

วิธีการจัดลำดับการยกเลิกการดำเนินการของรัฐบาลโดยใช้สัดส่วนงบการจ้างงาน ดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานการลดการทำร้ายคนของรัฐบาลให้น้อยที่สุด ภารกิจใดที่ใช้แรงงานเป็นสัดส่วนที่สูงในการผลิต ก็จะถูกจัดลำดับให้มีการยกเลิกดำเนินการอยู่ลำดับหลังๆ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการให้เวลา.rัฐบาลในการลดจำนวนแรงงานในระยะที่ไม่สั้นจนเกินไปจนระบบราชการไม่สามารถปรับตัวได้ทัน การจัดลำดับเช่นนี้ นอกจากจะส่งผลดีต่อการเตรียมการลดกำลังคนของรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการแล้ว ยังส่งผลดีต่อการเตรียมความพร้อมในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการที่รัฐบาลมีการจัดลำดับการยกเลิกการดำเนินภารกิจที่แน่นอนจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทราบล่วงหน้าว่ารัฐบาลจะเลิกดำเนินภารกิจใด เมื่อไหร่ และอปท. จะไดเตรียมความพร้อมในการดำเนินภารกิจนั้นได้ทันท่วงที ภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการในท้องถิ่นนั้น ก็ไม่จำเป็นต้องเตรียมความพร้อม การเตรียมความพร้อมนี้ ทางคณะผู้วิจัยมุ่งเป้าไปที่การเตรียมพร้อมในบุคลากรเป็นสำคัญ เนื่องจากการสร้างบุคลากร (หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องการโอนถ่ายบุคลากรจากรัฐบาล) เป็นสิ่งที่ต้องใช้ระยะเวลา ซึ่งแตกต่างจากการใช้จ่ายเงินในการลงทุน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจ้างงานผู้รับเหมาเอกชนในการประกอบการแทนได้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังขาดแคลนปัจจัยทุนในการดำเนินภารกิจ เนื่องจากการเตรียมความพร้อมในด้านบุคลากรนี้ต้องอาศัยระยะเวลา การจัดลำดับให้ภารกิจที่ต้องใช้บุคลากรมากเป็นภารกิจที่มีการดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นลำดับหลังๆ จึงมิได้เพียงแค่มีความเหมาะสม สำหรับรัฐบาลดังที่ได้กล่าวมาแล้วเท่านั้น แต่หากยังมีความเหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการเตรียมความพร้อมอีกด้วย อย่างไรก็ตาม พึงตั้งข้อสังเกตว่าการลดภารกิจของรัฐบาลโดยเริ่มจากภารกิจที่มีการจ้างงานเป็นสัดส่วนที่ต่ำดังกล่าวเป็นเพียงรายละเอียดปลีกย่อย ของการจัดลำดับการลดภารกิจของรัฐบาล แต่เงื่อนไขสำคัญเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จของการกระจายอำนาจทางการคลังคือ การกำหนดระยะเวลาการเลิกดำเนินภารกิจของรัฐบาลที่แน่นอน ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเตรียมความพร้อมในการดำเนินภารกิจที่รัฐบาลจะ

เลิกดำเนินการนั้นๆ ได้หมายความกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และงบประมาณที่ตนได้รับ

จากการประมาณการของคณะผู้วิจัยคาดว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้เพิ่มเติมจาก พรบ. กระจายอำนาจ¹⁰ และงบประมาณที่รัฐบาลควรปรับลดในแต่ละปี¹¹ 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 |
| งบของภารกิจที่รัฐบาลควรปรับลดเดิมขึ้นในแต่ละปี | 64,289 | 48,288 | 48,981 | 62,473 |

เมื่อพิจารณารายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพิ่มขึ้นจาก พรบ. กระจายอำนาจ ควบคู่ไปกับสัดส่วนงบจ้างงานต่องบประมาณทั้งหมดดังที่ปรากฏในตารางที่ แนบ 2 แล้ว พบร้า รายจ่ายสำหรับภารกิจที่รัฐบาลควรปรับลดสูงกว่ารายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับ

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

¹⁰ รายได้ที่ อปท. ได้เพิ่มเติมจาก พรบ. กระจายอำนาจคือผลต่างระหว่างประมาณการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่ไม่มีการบังคับใช้ พรบ. กระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 กับประมาณการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบังคับใช้ พรบ. กระจายอำนาจ พ.ศ. 2542

¹¹ งบประมาณที่รัฐบาลควรปรับลดในแต่ละปีเท่ากับผลต่างของรายได้ที่ อปท. ได้เพิ่มเติมจาก พรบ. กระจายอำนาจในแต่ละปี

ต้องการปรับลด

งบประมาณโดยให้กระทบกระทেือนต่อการจ้างงานน้อยที่สุดแล้ว ลำดับภารกิจที่รับน้ำลงครัวปรับลดในปีงบประมาณ 2546-2549 ปรากฏตามตารางแนบที่ 3 - ตารางที่แนบ 5 ตามลำดับ ซึ่ง

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

ตารางที่ 5: เปรียบเทียบรายได้ของ อปท. กับรายจ่ายของรับน้ำลง

หน่วย: ล้านบาท

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

การตัดลดรายจ่ายดังกล่าวจะกระทบกระทেือนงบประมาณของของแต่ละกระทรวง แต่ก็ต่างกันในแต่ละปี ตารางที่ 6 สรุปถึงจำนวนเงินงบประมาณและจำนวนภารกิจที่ควรจะถูกปรับลดในแต่ละปี ของแต่ละกระทรวง ที่ได้ถูกนำมาเสนออย่างละเอียดในตารางแนบที่ 2

ตารางแนบที่ 5

ตารางที่ 6: จำนวนเงินงบประมาณและจำนวนการกิจกรรมจัดทำขึ้นและกิจกรรมที่ดำเนินการแล้วในแต่ละปี ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๔

| กรุํวกรุง | 2546 | 2547 | 2548 | 2549 | รวม |
|-------------------------------------|--------------------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| ศิริภาณิการ | จำนวนการกิจกรรมจัดทำขึ้น | 27 | 25 | 24 | 83 |
| งบเงินงบประมาณ | 2,353,989,600 | 9,126,724,300 | 41,156,337,400 | 80,839,760,900 | 133,476,812,200 |
| วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม | จำนวนการกิจกรรมจัดทำขึ้น | 8 | 1 | 1 | 10 |
| งบเงินงบประมาณ | 713,082,100 | 2,877,000 | 333,587,900 | - | 1,049,547,000 |
| โครงสร้างและสิ่งแวดล้อม | จำนวนการกิจกรรมจัดทำขึ้น | 3 | 5 | 15 | 25 |
| งบเงินงบประมาณ | 10,152,600 | 1,578,949,300 | 2,194,521,900 | 264,999,100 | 4,048,622,900 |
| น้ำดื่ม | จำนวนการกิจกรรมจัดทำขึ้น | 36 | 7 | 7 | 52 |
| งบเงินงบประมาณ | 14,859,408,700 | 941,567,500 | 2,201,489,400 | 2,220,009,100 | 20,222,474,700 |
| น้ำประปา | จำนวนการกิจกรรมจัดทำขึ้น | 1 | 0 | 1 | 2 |
| งบเงินงบประมาณ | 27,976,900 | - | 571,990,300 | - | 599,967,200 |
| น้ำประปาและสหกรณ์ | จำนวนการกิจกรรมจัดทำขึ้น | 61 | 15 | 5 | 81 |
| งบเงินงบประมาณ | 8,728,230,900 | 35,303,705,200 | 2,063,073,100 | - | 46,095,009,200 |
| สานักงานสุขา | จำนวนการกิจกรรมจัดทำขึ้น | 40 | 0 | 0 | 40 |
| งบเงินงบประมาณ | 37,617,159,200 | - | - | - | 37,617,159,200 |
| รวม | จำนวนการกิจกรรมจัดทำขึ้น | 176 | 53 | 53 | 11 |
| งบเงินงบประมาณ | 64,310,000,000 | 46,953,823,300 | 48,521,000,000 | 83,324,769,100 | 243,109,592,400 |

อย่างไรก็ตาม พึงตั้งข้อสังเกตว่า งานดำเนินการม้อยศึกษา และงานดำเนินการประถมศึกษา ที่ทางคณะผู้วิจัยมีข้อเสนอให้มีการถ่ายโอนในปี 2548 และ 2549 ตามลำดับ เป็นการกิจที่ใช้มีงบประมาณสูงและเกี่ยวข้องกับการจ้างงานจำนวนมาก (จำนวน 29,881 ล้านบาท และ 75,947 ล้านบาท ตามลำดับ ในปีงบประมาณ 2545) ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว การตัดงบการดำเนินการประถมและม้อยศึกษา ซึ่งมีงบประมาณรวมกันในปีงบประมาณ 2545 สูงถึง 105,828 ล้านบาท โดยเป็นงบเงินเดือนและค่าจ้างประจำสูงถึง 91,176 ล้านบาท (หรือคิดเป็นร้อยละ 86.15) อาจเป็นการยกที่รัฐบาลจะทำการยกเลิกการดำเนินการได้ภายในระยะเวลาเพียงสองปี เนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อการจ้างงานและปัญหาสังคมอย่างรุนแรงตามมา ทางคณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว 2 ประการคือ

1. ปรับลดงบประมาณของการดำเนินการประถมศึกษา และการดำเนินการของม้อยศึกษาดังกล่าวเสียแต่เงิน ๆ ในปีงบประมาณ 2546 โดยอาจมีการเลื่อนการปรับลดงบประมาณของภารกิจด้านอื่นออกไปในสัดส่วนเดียวกัน
2. เนื่องจากรายจ่ายที่รัฐบาลอาจตัดลดมีจำนวน 243,110 ล้านบาทสูงกว่ารายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้เพิ่มเติมในช่วง 4 ปีจำนวน 224,031 ล้านบาท เป็นจำนวน 19,079 ล้านบาท ในขณะที่งบประมาณด้านการดำเนินการม้อยศึกษา และประถมศึกษาร่วมกันเท่ากับ 105,828 ล้านบาท กองปรับบัญชีการตัดงบประมาณใน 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 ยังมีได้มีการลดรายจ่ายให้สอดคล้องแต่อย่างใด วิธีการจัดลำดับภารกิจที่รัฐบาลจะเลิกการดำเนินการโดยใช้สัดส่วนงบการจ้างงานต่องบประมาณที่ได้รับในการดำเนินภารกิจ ตามที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอไปนั้น จึงเป็นข้อเสนอเพื่อการจัดลำดับภารกิจโดยการดำเนินภารกิจเพิ่มเติม เพื่อรองรับการยกเลิกการ

จัดสรงบถายโอนตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 และเพื่อเป็นแนวคิดในการหยุดการดำเนินการกิจของรัฐบาลที่เข้าข้องกับการกิจที่กระจายให้อปท. ให้สอดคล้องกับรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้แบ่งให่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้วเมื่อปีงบประมาณ 2544 และมีแผนจะแบ่งอีกในปีงบประมาณ 2545

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

การกระจายอำนาจที่ประสบผลสำเร็จนั้น ต้องมีการกระจายทั้งรายได้และรายจ่ายให้มีความสอดคล้องกัน การกระจายอำนาจของประเทศไทยมีลักษณะการกระจายรายได้และการกระจายรายจ่าย (Revenue Approach) กล่าวคือ พระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2549 การกระจายรายจ่ายที่เหมาะสมกับกระแสรายได้จะเป็นต้องมีการศึกษากันอย่างละเอียด คณะกรรมการมีความเห็นว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องรู้ถึงบทบาท และจุดยืนของตนอย่างชัดเจน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องรู้ถึงรายได้ที่ตนจะได้รับ และภารกิจที่ตนต้องรับผิดชอบดำเนินการ ภารกิจที่ตนต้องการดำเนินการนี้อาจพิจารณาได้จากลำดับของภารกิจที่รัฐบาลวางแผนจะเลิกดำเนินการ (ตารางแบบที่ 2- ตารางแบบที่ 5) ว่า ตนจะดำเนินภารกิจได้ต่อ หรือไม่ หรือจะดำเนินภารกิจอะไรใหม่ๆ ที่รัฐบาลไม่เคยจัดดำเนินการมาก่อนก็ตาม ทั้งนี้ภาระแผนจัดลำดับการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นภารกิจที่ถูกบังคับให้ดำเนินการ หรือเป็นภารกิจที่ตนมีส่วนร่วมในการเลือกดำเนินการตั้งกล่าว

ต้องพิจารณาควบคู่ไปกับต้นทุนต่อหน่วยของการกิจกรรมฯ ในห้องถินตน และงบประมาณที่ห้องถินตนจะได้รับในแต่ละปีเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ เนื่องจากการพัฒนาของระบบประชาธิปไตยได้มีความบิดเบื้องดังที่ได้กล่าวแล้วในข้างต้น การกระจายอำนาจที่ประสบผลสำเร็จจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบราชการควบคู่กันไปด้วย การปรับสิทธิประโยชน์และเงินเดือนของข้าราชการให้เทียบเท่ากับภาคเอกชน และปรับสิทธิประโยชน์และเงินเดือนของพนักงานของอปท. ให้เทียบเท่ากับข้าราชการ จึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่จะผลักดันให้การกระจายอำนาจประสบความสำเร็จได้อย่างแท้จริง การปรับสิทธิประโยชน์ของข้าราชการนี้อาจทำได้โดยการลดความมั่นคงทางการงาน (job security) ของข้าราชการลงโดยให้ข้าราชการมีโอกาสออกจากงานได้ไม่แตกต่างกับพนักงานภาคเอกชนหรือพนักงานของอปท. อย่างไรก็ตามการปรับสิทธิประโยชน์ให้เท่าเทียมกันนี้มิใช่จะทำได้โดยการปรับลดสิทธิประโยชน์ของข้าราชการเท่านั้น ควรมีการสร้างระบบประกันสังคม ระบบบำเหน็จบำนาญที่ดีในภาคเอกชน หรือโดยการมอบเครื่องราชอิสริยาภรณ์ให้แก่ผู้ที่มีความดีเป็นการทั่วไป มิใช่ตามอย่างงานของข้าราชการ นอกจากการปรับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวแล้ว การปรับเงินเดือนข้าราชการและพนักงานของอปท. ให้อยู่ในระดับเทียบเท่าเงินเดือนพนักงานภาคเอกชน ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่จะดึงดูดบุคคลากรที่มีคุณภาพให้อยู่ในระบบราชการและทำงานให้กับอปท. ด้วย

13. ปัญหา อุปสรรค และการเปลี่ยนแปลง

ปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่รับการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาลกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

13.1 ปัญหาและอุปสรรคทางด้านกฎหมาย

13.1.1 ลักษณะกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของ อปท.

ลักษณะกฎหมายในปัจจุบันที่กำหนดอำนาจหน้าที่ หรือภารกิจของ อปท. สามารถแยกตามลักษณะกฎหมายได้ดังนี้

(1) ภารกิจของ อปท.ตามที่กำหนดในกฎหมายจัดตั้ง อปท.

ตามกฎหมายจัดตั้ง อปท.ได้กำหนดอำนาจให้ อปท.ดำเนินการกิจกรรมจำนวนมาก ประมาณ 20-30 อย่าง แต่ในความเป็นจริงในการบัญญัติกฎหมายจัดตั้ง อปท.ดังกล่าว อปท.ไม่สามารถจัดทำการกิจตามที่กำหนดได้ เนื่องจากวิธีการบัญญัติกฎหมายจัดตั้งนี้ได้บัญญัติโดยมีเงื่อนไขว่าหากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดภารกิจที่ตรงกับภารกิจของ อปท.แล้ว ให้ดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะก่อน โดยในการบัญญัติกฎหมายจัดตั้งจะใช้คำว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย...” ไว้ก่อนกำหนดภารกิจของ อปท.เสมอ จึงมีผลทำให้ อปท.ดำเนินการกิจตามที่กฎหมายได้นัดยกเว่าที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้

(2) ภารกิจของ อปท.ตามที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะ

ลักษณะการบัญญัติกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของ อปท.สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 4 ลักษณะ ดังนี้

(2.1) กฎหมายเฉพาะกำหนดให้เป็นภารกิจของ อปท.

อำนาจหน้าที่หรือภารกิจของ อปท. ในลักษณะนี้จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติ รองรับอำนาจหน้าที่ของ อปท. ที่ถูกกำหนดขึ้นตามกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นนั้น ซึ่งเป็นการยืนยัน ถึงหน้าที่โดยเฉพาะเจาะจงของท้องถิ่นในการจัดทำการกิจนั้น เช่น ภารกิจการจัดขยะมูลฝอย ตามกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นได้กำหนดให้เป็นภารกิจของ อปท.ทุกระดับที่จะต้องจัดทำหรือดำเนินการ นอกจากจะมีกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นให้อำนาจหน้าที่แล้ว ยังมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติรองรับไว้อีก คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 “ได้กำหนดว่าให้การกำจัดสิ่งปฏิกูลและ มูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นให้เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ในการบัญญัติ กฎหมายในลักษณะนี้จะทำให้มีปัญหาในการจัดทำการกิจระหว่างรัฐบาลกลางกับ อปท. เพราะ ได้กำหนดไว้ชัดว่าให้ อปท. เป็นผู้ดำเนินการ

(2.2) กฎหมายเฉพาะกำหนดให้เป็นภารกิจของเจ้าพนักงาน อปท.

อำนาจหน้าที่หรือภารกิจของ อปท.ในลักษณะนี้ จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ เป็นหน้าที่หรือภารกิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งโดยผลของกฎหมายทำให้การดำเนินการตาม ภารกิจดังกล่าวต้องตกลอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐ คือ รัฐมนตรี ผู้มีอำนาจจัดการให้ เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ หรือภารกิจตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ เช่น การให้มีเครื่องใช้ในการ

ดับเพลิง ตามกฎหมายจัดตั้งห้องถินได้กำหนดให้ อปท. ในทุกระดับดำเนินการภารกิจนี้ และยังมีกฎหมายเฉพาะมาบัญญัติให้เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานห้องถินอีก คือ พระราชบัญญัติ ป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ.2495 และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2499 ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานห้องถินมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและระงับอัคคีภัย และจัดให้มีเครื่องดับเพลิง เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรเป็น “เจ้าพนักงานห้องถิน” ตามความจำเป็นนั้นก็ได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจัดทำภารกิจประเภทนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์มหาชนของห้องถินและเป็นเรื่องที่ใกล้ชิดและเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของคนในห้องถิน แต่กฎหมายเฉพาะกลับกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานห้องถินไม่ใช่ อปท. อันเป็นการขัดแย้งกับบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้ง และรัฐบาลสามารถเข้าไปแทรกแซงการดำเนินภารกิจนี้ได้ทุกเมื่อ ทำให้ อปท. ไม่มีอิสระในการดำเนินการอย่างแท้จริง

(2.3) กฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีการแบ่งภารกิจระหว่างรัฐกับห้องถิน

อำนาจหน้าที่หรือภารกิจของ อปท. ในลักษณะนี้จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้เห็นชัดเจนว่า ห้องถิน ไม่หน้าที่หรือจัดทำภารกิจในเรื่องใด และรัฐบาลมิหน้าที่จัดทำภารกิจในเรื่องใด ภารกิจในกลุ่มนี้ยกตัวอย่างได้ เช่น การจัดให้มีและบำรุงทางบก ตามกฎหมายจัดตั้ง อปท. ได้กำหนดให้ อปท. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงทางบก และได้มีกฎหมายเฉพาะได้กำหนดอำนาจหน้าที่ กำหนดขอบเขตหน้าที่ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น คือ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 ได้กำหนดอำนาจในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกโดยแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับ อปท. ดังนี้

- ทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมทางหลวง
- ทางหลวงทเศบาล และทางหลวงสุขาภิบาล ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของทเศบาลและสุขาภิบาล
- ทางหลวงชนบท ซึ่งเป็นทางหลวงที่อยู่ในพื้นที่นอกเขตทเศบาล และสุขาภิบาลได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของ อบจ. รวมโยธาธิการ หรือสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

การกิจในการดำเนินทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงสัมปทานทางหลวงพิเศษ และทางหลวงสุขุมวิบาล กฎหมายเฉพาะได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการไว้ชัดเจนแล้ว แต่สำหรับทางหลวงชนบท กฎหมายเฉพาะได้กำหนดให้ทั้งรัฐบาลและอปท. มีหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ซึ่งการกำหนดเช่นนี้สมอ่อนเป็นการตัดอำนาจของ อปท. ในการจัดทำการกิจนี้ ซึ่งเป็นปัญหาหนึ่งในการจัดทำภารกิจของ อปท. ในประเทศไทย

(2.4) กฎหมายเฉพาะตัดอำนาจของ อปท. ที่ถูกกำหนดขึ้นตามกฎหมายจัดตั้ง

อำนาจหน้าที่หรือภารกิจของ อปท. ในลักษณะนี้ จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับภารกิจของ อปท. ตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดทำให้ อปท. ไม่ได้จัดทำภารกิจในหน้าที่ของตน ทั้งนี้ เพราะนักกฎหมายถือหลักที่กฎหมายเฉพาะยกเว้นกฎหมายทั่วไป กฎหมายเฉพาะที่มีบทบัญญัติเป็นการตัดอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของ อปท. ที่มิอยู่ตามกฎหมายจัดตั้งนี้มีการบัญญัติกฎหมายใน 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 รัฐบาลมีนโยบายที่จะให้การผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้าในส่วนภูมิภาคทั้งหมดเป็นหน้าที่ขององค์กรไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการ ประกอบกับยังมีประกาศของคณะปฏิริหาริ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 เรื่อง การควบคุมกิจการค้าขาย อันกระทบถึงความปลอดภัยหรือพาสุกแห่งสาธารณชน กำหนดให้การดำเนินกิจการไฟฟ้าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีจึงจะประกอบกิจการค้าขายดังกล่าวได้ มีผลให้การดำเนินกิจการไฟฟ้าของท้องถิ่นต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน ซึ่งแน่นอนว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่จะไม่อนุญาตให้ อปท. จัดให้มีการไฟฟ้าของท้องถิ่นดังที่กล่าวแล้วข้างต้น จึงเห็นได้ว่าการดำเนินกิจการไฟฟ้าของการไฟฟ้านคร

หลง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นการดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะ และเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล แต่การดำเนินกิจการไฟฟ้าของ อปท. มีข้อจำกัดภายใต้เงื่อนไขของรัฐบาล ดังนั้นในทางปฏิบัติจึงเท่ากับเป็นการตัดคำจาของท้องถิ่นในการจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้า

(2.4.2) ตามกฎหมายเฉพาะกำหนดให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดทำภารกิจนั้น เช่น การดูแลรักษาทางน้ำ ซึ่งตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่าน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ได้กำหนดให้คำจาหน้าที่หรือภารกิจในการดูแลรักษาทางน้ำต่าง ๆ เป็นหน้าที่ของรัฐ คือ อธิบดีกรมเจ้าท่า อปท. ไม่มีอำนาจอนุญาตให้กระทำการใด ๆ ในทางน้ำภายใต้เขตท้องถิ่นเลย จึงเป็นการตัดคำจาของ อปท. ในการจัดให้ทำภารกิจนี้

(2.4.3) ตามกฎหมายเฉพาะกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะ โดยการแต่งตั้งของรัฐมนตรี อธิบดี หรือโดยกฎหมายเฉพาะนั้น เช่น การป้องกันและระงับโรคติดต่อ ได้มีพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523 ได้กำหนดตัดคำจาของท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ตามกฎหมายเฉพาะดังกล่าวไม่มีการบัญญัติหน้าที่ของ อปท. ไว้แต่อย่างใด การดำเนินการตามคำจาหน้าที่ที่บัญญัติในกฎหมายเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือแม่ว่าจะได้มีประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ.2523 กำหนดให้นายกเทศมนตรี และหัวหน้าฝ่ายสาธารณสุข เทศบาล ผู้อำนวยการกองควบคุมโรคติดต่อ สำนักอนามัยกรุงเทพมหานคร และหัวหน้าฝ่ายสาธารณสุขเมืองพัทยา เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำจาหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ทำให้หน้าที่ในการป้องกันโรคติดต่อเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นได้ เพราะเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่รัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการภายใต้คำจาบังคับบัญชาของรัฐมนตรี การบัญญัติกฎหมายเช่นนี้ก็เป็นการตัดคำจาของท้องถิ่นที่มีอยู่ตามกฎหมายจัดตั้ง

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

ภารกิจของ อปท. ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 นี้ ได้เป็นการบัญญัติเพื่อแก้ไขปัญหา เรื่อง กฎหมายเฉพาะตัดคำจาในการดำเนินภารกิจของ อปท. ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เป็นการกำหนด

การกิจของ อปท.ทุกประเภท โดยกำหนดลักษณะของการกิจอย่างกว้าง ๆ เช่น การกิจการจัดการศึกษาจะกำหนดไว้กว้าง ๆ ไม่ลงรายละเอียดว่า อปท.แต่ละองค์กรจะจัดการศึกษาในระดับใด ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาว่า อปท.ระดับใดเป็นผู้ดำเนินการ

13.1.2 ปัญหาและอุปสรรคทางด้านกฎหมายของการถ่ายโอนภารกิจ

จากลักษณะกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ หรือภารกิจของ อปท. ตามข้อ 2.9.1.1 ดังกล่าวข้างต้น จะทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการถ่ายโอนภารกิจของรัฐบาลกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(1) ลักษณะการบัญญัติกฎหมายที่เป็นการบัญญัติด้วยอำนาจในการดำเนินการภารกิจของ อปท.

(1.1) ตามกฎหมายจัดตั้ง อปท.ในการกำหนดภารกิจของ อปท. ให้อยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะ ทำให้ อปท.ไม่สามารถดำเนินการได้ตามภารกิจที่กฎหมายจัดตั้งให้ อำนาจไว้ ปัจจุบันปัญหานี้ได้ถูกแก้ปัญหาโดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งได้กำหนดภารกิจของ อปท.ใหม่ไม่ให้อยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะอีก

(1.2) ตามกฎหมายเฉพาะ กฎหมายเฉพาะที่กำหนดตัดอำนาจของ อปท.มีเป็นจำนวนมาก หากรัฐมีนโยบายที่จะถ่ายโอนอำนาจให้ อปท.จะต้องไปดำเนินการแก้ไขกฎหมายเฉพาะให้อำนาจแก่ท้องถิ่นดำเนินการ ซึ่งกฎหมายเฉพาะนี้มีจำนวนมากมากต้องอาศัยเวลาในการแก้ไข

(2) ลักษณะการบัญญัติกฎหมายที่กำหนดให้พื้นที่ อปท.ทับซ้อนกัน

เดิม อปท. จะมีพื้นที่ในลักษณะเป็นชั้นเดียวไม่ทับซ้อนกัน ปัญหาในการดำเนินภารกิจไม่เกิดขึ้นแม้ อปท. ในแต่ละรูปแบบจะดำเนินภารกิจอย่างเดียวกัน แต่ในปี 2540 พระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ได้กำหนดเขตพื้นที่ของ อปจ.ทับซ้อนกับ อปท.ในระดับเล็กกว่า ซึ่งการกำหนดพื้นที่ทับซ้อนทำให้เกิดปัญหาการแยกดำเนินภารกิจกันระหว่าง อปจ. กับ อปท. ในระดับเล็กกว่าที่มีพื้นที่ซับซ้อนกัน ดังนั้นจึงทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนอำนาจ ซึ่งปัญหาและอุปสรรคนี้สามารถแก้ไขได้โดยกำหนดภารกิจที่จะ

ถ่ายโอนอำนาจให้ อปท. ให้ชัดเจนว่าจะให้ อปท. ในระดับใดดำเนินการ เช่น ภารกิจในการจัดการศึกษา หากมีการกำหนดให้ชัดเจนว่า การศึกษาในระดับประถมศึกษาให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ อปท. เทศบาล หรือเมืองพัทยา เป็นผู้ดำเนินการ สำหรับการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ อบจ. ดำเนินการปัญหาเหล่านี้ก็จะหมดไป

13.2 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับทัศนคติในการถ่ายโอนภารกิจ

เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาลกลางไปสู่ อปท.นี้ จะเป็นการตัดอำนาจหน้าที่ หรืองานของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลมีทัศนคติไม่ดีเมื่อกับตนกำลัง จะถูกตัดหรือลดอำนาจหน้าที่ของตนลง ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลดังกล่าวไม่ให้ความร่วมมือใน การให้ข้อมูลที่แท้จริงเท่าที่ควร และอาจจะต่อต้านการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว ซึ่งในปัญหานี้ รัฐบาลจะต้องทำความเข้าใจในเรื่องเหตุผลและความจำเป็นการถ่ายโอนอำนาจหรือภารกิจของ รัฐบาลให้แก่ท้องถิ่นให้ชัดเจนเสียก่อน โดยปัจจุบันได้มีคณะกรรมการภารกิจประจำอำนาจมาเป็น ผู้ประสานและกำหนดภารกิจดังกล่าวให้ชัดเจนแล้ว แต่เป็นไปอย่างล่าช้า ไม่เป็นไปในทิศทางเดียว กัน และไม่ไว้วางใจ

13.3 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมของ อปท. ที่จะรับถ่ายโอนภารกิจ

เนื่องจาก อปท. มีหลายรูปแบบ และในแต่ละรูปแบบมีหลายระดับ เช่น อบต. มีตั้งแต่ ระดับ 1 - 5 หรือ เทศบาล มีตั้งแต่เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งในแต่ละ ระดับมีขีดความสามารถต่างกัน มีความพร้อมต่างกันในการรับถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาล ซึ่งใน ส่วนนี้จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคที่จะต้องมาศึกษาว่า อปท. ใดบ้าง หรือระดับใดบ้างที่มีความ พร้อมและขีดความสามารถในการดำเนินภารกิจ บุคลากร และงบประมาณในการดำเนินการ จาก การสำรวจพบว่ามี อปท. อีกจำนวนมากที่ไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถที่พร้อมจะดำเนิน การภารกิจที่จะถ่ายโอนให้ อปท. ดำเนินการ เช่น ในเรื่องการเงินการบัญชี การวางแผนเมือง เป็นต้น

13.4 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมของรัฐบาลที่จะถ่ายโอนภารกิจ

หน่วยงานของรัฐบาลยังคงห่วงอำนาจและพยายามฝืนการถ่ายโอนภารกิจ โดยข้างถึง ความจำเป็นที่หน่วยงานนั้น ๆ จำเป็นต้องดำเนินภารกิจของตนเองในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วน

ห้องถินต่างๆ หรืออ้างว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถินไม่พร้อมที่จะรับการถ่ายโอน หน่วยงานจึงต้องดำเนินงานต่อไป หรือดำเนินการต่อไปเพื่อเป็นพี่เลี้ยงให้กับอปท. ที่ยังไม่พร้อม โดยไม่มีการกำหนดเวลาสิ้นสุดการดำเนินงานของหน่วยงานในพื้นที่ของอปท. ที่ชัดเจน

14. บทสรุป

ในการพิจารณาความเหมาะสมว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถินได้ควรจะมีหน้าที่รับผิดชอบในกิจกรรมใดนั้น นอกจากระบุวิจัยได้อศัยหลักการสื้อมาประกอบการพิจารณา คือ หลักความสามารถของการให้บริการโดยเน้นที่ตัวสินค้าหรือบริการนั้นๆ (Optimal Service or Capacity) หลักความขาดของผลประโยชน์ (Benefit Overlap and Congested Goods) หลักการประหยัดต่อขนาดการผลิต (Economies of Scale) และหลักความใกล้ชิดโดยสามารถตรวจสอบผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถินนั้นๆ ได้ (Closeness and Accountability) คณะผู้วิจัยยังได้อศัยข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถินในระดับต่างๆ มาประกอบการพิจารณาว่ากิจกรรมประเภทใดควรเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถินได้จริงจะมีความเหมาะสม นอกจากนี้ในการมอบหมายกิจกรรมต่างๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถินนั้น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถินรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถินรูปแบบพิเศษแรก คือ กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถินทั้งระดับบุบบและระดับล่างรับผิดชอบอยู่แล้ว ส่วนเมืองพัทยาจะมีการจัดแบ่งภารกิจเสมือนเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถินระดับล่างแบบเทศบาล เพราะมีเป็นรูปแบบการบริหารจัดการห้องถินรูปแบบเมือง ทั้งนี้อาจจะเน้นภารกิจด้านการท่องเที่ยวเป็นกรณีพิเศษเนื่องจากเป็นเมืองท่องเที่ยว

จากการใช้หลักต่างๆ ดังกล่าวพบว่ากิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถินระดับบุบบ คือ อปจ. ควรมีหน้าที่รับผิดชอบนั้น ลักษณะของการกิจส่วนใหญ่จะเป็นการดูแลโครงการที่มีขนาดใหญ่ และใช้เงินลงทุนค่อนข้างสูง เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการถือกรรมสิทธิ์ การครอบครองสิทธิ์ของประชาชน และเป็นการดูแลในภาพรวมของจังหวัด ยกตัวอย่างเช่น การผังเมือง การรักษาความปลอดภัยสาธารณะ การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์ การจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร เป็นต้น แต่ถ้าภารกิจใดเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องต่อชีวิตประจำวันของประชาชนและห้องถินโดยตรงและอปท. ระดับล่างมีความสามารถดำเนินการแทนได้ ก็ควรจะมอบหมายกิจกรรมนั้นให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถินระดับล่างดำเนินการแทน และอปท. ระดับบุบบทำหน้าที่วางแผน ประสานงาน ส่งเสริม และกำกับ ยกตัวอย่างเช่น การจัดการศึกษาชั้น

พื้นฐาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน การเน้นแนวอาชีพ และการส่งเสริมการเกษตร เป็นต้น นอกจากนี้อ จากการแบ่งภารกิจที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอมาแล้ว ข้างต้น คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรจะมีระบบการรับเรื่องราวของทุกๆ ทั้งนี้เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้ว คณะผู้บุริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกที่จะไม่ทำภารกิจนั้น แต่ภารกิจนั้นกลับเป็นที่ต้องการของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนถิ่น หากเกิดปัญหาเข่นขึ้น ควรจะต้องมีหน่วยงานที่รับเรื่องราวของทุกๆ ของประชาชน นอกจานี้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดค่อนข้างเล็ก ควรมีการประสานงานและร่วมมือกันในการดำเนินงานต่างๆ เพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพและการประยุกต์จากขนาดในอนาคตวัสดุผลิตภัณฑ์หรือท้องถิ่นของควรจะมีแผนในการรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ขึ้นอย่างเหมาะสม สม และมีจำนวนไม่มากเข่นในปัจจุบัน เพื่อที่ภารกิจบางประเภทเมื่อทำแล้ว สามารถเข้าในการให้บริการจะกว้างขึ้นและก่อให้เกิดการประยุกต์จากขนาดการผลิตสูงขึ้น

อย่างไรก็ตาม การจำแนกภารกิจรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้นำเสนอในงานวิจัยนี้ไม่ได้หมายความว่า กิจกรรมใดที่ไม่ตอบหมายให้บจ.ทำแล้ว เทศบาลหรืออบต.จะไม่สามารถกระทำการกิจกรรมนั้นๆ ได้ ถ้าในปัจจุบัน เทศบาลหรืออบต.กระทำการกิจดังกล่าวอยู่แล้วก็สามารถกระทำการต่อไปได้ และไม่จำเป็นเสมอไปว่า ถ้ากำหนดภารกิจได้ภารกิจหนึ่งให้เทศบาลหรืออบต.เป็นผู้รับผิดชอบแล้ว เทศบาลทุกเทศบาลหรืออบต.ทุกอบต.ในประเทศต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในกิจกรรมนั้นๆ ทั้งนี้ เพราะถ้าพิจารณาจากขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม ท้องถิ่นต่างๆ มีลักษณะที่ไม่เหมือนกันทั้งในด้านภูมิประเทศ ประชากร ทรัพยากร ฯลฯ ซึ่งทำให้ความต้องการของท้องถิ่นต่างๆ ไม่เหมือนกัน¹² ดังนั้นการจำแนกภารกิจรวมในงานวิจัยนี้จึงเป็นการเสนอการจำแนกภารกิจรวมในภาพกว้างโดยคาดหวังว่าจะสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เพื่อให้เป็นทางเลือกหนึ่งในการจำแนกภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹² ขนาดขององค์กรปกครองที่เหมาะสมไม่ได้รวมไว้ในหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการจำแนกประเภทว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ครรับผิดชอบเนื่องจากได้มีการแบ่งเขตการปกครองไว้แล้ว แต่ในอนาคตอาจจะมีการรวมเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กเพื่อให้สามารถบริหารงานได้ดีขึ้น

บทที่ 4

วิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(Local Government Budgetary Procedure)

1. บทนำ

วิธีการงบประมาณหมายถึงกระบวนการในการจัดทำแผนทางการเงิน ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้อยู่ทั้งการทำงบประมาณขององค์กรภาครัฐและภาคเอกชน ในบทนี้จะศึกษาเฉพาะวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ และจะอธิบายถึงความสำคัญของวิธีการงบประมาณในระบบการเงินการคลัง หลาย ๆ ท่านจะเคยได้ยินแต่คำว่า “งบประมาณแผ่นดิน” จากการที่รัฐบาลเสนอของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นจำนวนเงินหลายแสนล้านบาทต่อรัฐสภา ทุกๆ ปีผ่านการถ่ายทอดทางโทรทัศน์ และวิทยุ แต่มีน้อยคนนักจะเคยได้ยินคำว่า “วิธีการงบประมาณ” แท้ที่จริงแล้วการนำเสนองบประมาณและการขออนุมัติงบประมาณผ่านรัฐสภา เป็นเพียงส่วนหนึ่งของวิธีการงบประมาณเท่านั้น งบประมาณมีความสำคัญมากน้อยเพียงใด วิธีการงบประมาณก็มีความสำคัญมากน้อยเพียงนั้น เพราะวิธีการงบประมาณจะเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการจนจบ วิธีการงบประมาณที่เป็นระบบ และมีประสิทธิภาพจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการทำให้งบประมาณที่นำเสนอและได้รับอนุมัติ มีการบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ลดความลังกับความต้องการของชุมชน สร้างความเชื่อมั่น สามารถช่วยบรรลุนโยบาย และวัตถุประสงค์ขององค์กรได้

ในบทนี้จะศึกษาถึงวิธีการงบประมาณในรูปแบบต่างๆ ในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติกระบวนการต่างๆ ด้านการงบประมาณ เช่น การเสนองบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ วิเคราะห์สภาพปัจจุบันและข้อเท็จจริงในปัจจุบัน เพื่อนำมาใช้ในการพิจารณาข้อดี-ข้อเสียของวิธีการงบประมาณในรูปแบบต่างๆ และสุดท้ายนำเสนอวิธีการงบประมาณที่เห็นว่าเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

2. เหตุผลและความจำเป็นในการจัดทำงบประมาณ

การวางแผนเป็นองค์ประกอบที่จำเป็น และมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการดำเนินการกิจกรรม หรือโครงการใดๆ เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายอย่างประสบความสำเร็จอย่างไรก็ตามหน่วยงานส่วนใหญ่มักจะไม่เห็นความสำคัญของการวางแผนเท่าใดนัก แต่วัตถุจะให้ความสำคัญในการลงมือปฏิบัติตามแผนมากกว่า แท้ที่จริงแล้วการวางแผนที่ดีเป็นกิจกรรมที่

จำเป็นที่ก่อให้เกิดการดำเนินการที่ดี และประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ต้องการในที่สุด เพราะแผนงานจะเป็นตัวกำหนดกระบวนการดำเนินการเพื่อการบรรลุเป้าหมาย และหากไม่มี การทำแผนงาน หน่วยงานจะไม่สามารถควบคุมการดำเนินการได้ ไม่สามารถบริหารงานได้ และยกจะทราบว่าการดำเนินการก้าวหน้าไปแค่ไหน ไปถูกทิศทางหรือไม่ และประสบความสำเร็จไป เท่าใด แผนงานจะเป็นตัวที่ยับเบี้ยงกับการปฏิบัติจริง และก่อให้เกิดการควบคุม (Control) การ ดำเนินงานกิจกรรมต่างๆ ให้บรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของกิจกรรม การวางแผนจึงเป็น สิ่งจำเป็นควบคู่ไปกับการควบคุม โดยทั่วไปการวางแผนจะเกี่ยวข้องตั้นทุน (Cost) เวลา (Time Schedule) และผลของการดำเนินงาน (Performance หรือ Outcome)¹

การจัดทำงบประมาณ² ซึ่งเป็นการวางแผนประเภทหนึ่ง เป็นแผนที่เขียนในรูปด้วงเงิน หรือ เป็นการวางแผนทางการเงินที่ถือเป็นองค์ประกอบที่จำเป็น และมีความสำคัญต่อความสำเร็จใน การดำเนินงานหรือกิจกรรม โครงการใดๆ ขององค์กร ไม่ว่าองค์กรจะของภาคเอกชนหรือภาครัฐ ก็ตาม ซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งของภาครัฐ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ ความรับผิดชอบ รวมถึงกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ เพื่อการ ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น การดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประสบความสำเร็จ จำเป็นจะต้องมีการวางแผน หรือการทำงานงบประมาณ เพื่อให้การ ดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการควบคุม และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือ เป้าหมายที่ตั้งไว้ได้³

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

² คำว่า “งบประมาณ” (budget) มาจากคำว่า boget หรือ bouget หรือ bougette ในภาษาฝรั่งเศส แปลว่า กระเพาหรือถุง คำว่า “งบประมาณ” มาจากคำว่า “งบ” รวมกับ “ประมาณ” โดยคำว่า “งบ” แปลว่าส่วนรวม และ “ประมาณ” แปลว่าคาดคะเน กะ ดังนั้น งบประมาณ จึงแปลว่าส่วนรวมที่คาดคะเนไว้ ความหมายของ งบประมาณมีการกำหนดโดยลายแบบ แต่ในที่นี่ งบประมาณ จะหมายถึง แผนการปฏิบัติการในรอบระยะเวลาหนึ่งๆ ขององค์กรหรือหน่วยงานที่แสดงเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และกิจกรรม โครงการท่องเที่ยว หรือหน่วยงานจะดำเนินการ พร้อมแสดงจำนวนเงินประมาณการรายรับและรายจ่าย แหล่งที่มาที่ไป ของเงิน และรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นๆ ในช่วงระยะเวลาที่กำหนด เช่น ประเทศไทยงบประมาณแผ่นดินมีกำหนดระยะเวลา 1 ปี (1 ตุลาคม – 30 กันยายนของปีถัดไป) หรืออาจจะเรียกได้ว่างบ ประมาณก็คือแผนการเงิน ที่กำหนดการหาและการใช้เงินให้ตอบสนองวัตถุประสงค์ขององค์กร (ที่มา: คู่มือ ปฏิบัติการงบประมาณ สำนักงานงบประมาณ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร หน้า1)

³ ความสำคัญของงบประมาณในเบื้องต้น คือ งบประมาณเป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบ การบริหารงานของฝ่ายบริหารได้ง่ายขึ้น ในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็ใช้งบประมาณในการบริหารงานขององค์กรให้มีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์ และเอกสารงบประมาณแสดงถึงแผนการดำเนินการขององค์กร จึงเป็น

งบประมาณมีความสำคัญมากน้อยเพียงใด วิธีการงบประมาณ⁴ก็มีความสำคัญมากน้อยเพียงนั้น เพราะวิธีการงบประมาณจะเป็นกระบวนการที่กำหนดขึ้นในการจัดทำงบประมาณตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการจนจบ วิธีการงบประมาณที่ดี ชัดเจน และมีระบบ จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการก่อให้เกิดการวางแผนหรือการทำงบประมาณที่ดี นำไปสู่การทำกิจกรรมตามงบประมาณ และการบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ลดคลั่งกับความต้องการของชุมชน สังคม และเศรษฐกิจ และบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์กรปัจจุบันส่วนท้องถิ่นอย่างสำเร็จ

องค์กรปัจจุบันส่วนท้องถิ่นสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญในการบริหารจัดการการดำเนินกิจกรรมขององค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ตั้งไว้ในระยะเวลาหนึ่งๆ ดังนี้

- (1) การบริหารและจัดการที่ดี เนื่องจากแผนงาน และโครงการต่างๆ ที่จะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อบรรลุนโยบาย และวัตถุประสงค์ถูกกำหนดไว้ในงบประมาณ มีรายละเอียดง่ายรับและรายจ่าย ให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามแผนที่วางไว้ งบประมาณจึงเป็นตัวกำหนดให้เกิดการปฏิบัติงานที่สอดคล้อง ไม่ซ้ำซ้อน และป้องกันการรั่วไหลในการใช้จ่าย
- (2) การพัฒนา และการสร้างความเจริญแก่พื้นที่ที่ปัจจุบัน งบประมาณแสดงแผนการใช้จ่าย เงินซึ่งมาจากการจัดเก็บภาษีอากร และการหารายได้ขององค์กรปัจจุบันส่วนท้องถิ่น การวางแผนที่รัดกุม ชัดเจน เพื่อผลประโยชน์ และความพึงพอใจของประชาชน การดำเนินการใช้จ่ายตามงบประมาณย่อมนำมาซึ่งการพัฒนาความเป็นอยู่ สังคม เศรษฐกิจ และการลงทุนโครงการต่างๆ
- (3) การจัดสรุพรายการอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เนื่องจากงบประมาณแสดงถึงการรวมศูนย์เงินของพื้นที่ทั้งหมด งบประมาณจึงแสดงถึงการประมาณรายรับจากแหล่งต่างๆ

เอกสารที่เผยแพร่ให้ประชาชนทราบ และติดตามผลการทำงานของรัฐได้ นอกจากนี้งบประมาณยังเป็นสื่อกลางช่วยสร้างความเข้าใจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และประชาชน เพราะต่างสามารถทราบได้ว่าองค์กรจะมีการดำเนินการอย่างไร การตรวจสอบก็ง่ายขึ้น (ที่มา: คู่มือปฏิบัติการงบประมาณ สำนักงานงบประมาณ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร หน้า2)

⁴ 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 และแสดงการจัดสรรงบประมาณไปเพื่อกิจกรรมด้านต่างๆ ตามลำดับความสำคัญ มีการกำหนดเป็นต้นทุนเป็นจำนวนเงิน ผลประโยชน์ที่จะได้รับ และระยะเวลาการดำเนินการที่แน่นอน โดยการดำเนินการกิจกรรมดังกล่าวจะต้องเป็นแผนงานที่ใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชากรในท้องถิ่นนั้น

- (4) การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ด้วยการให้บริการสาธารณูปการ ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน เช่น การสร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ต่างๆ ช่วยเหลือผู้ที่ยากไร้ ด้วยโอกาส ให้มีโอกาสและสร้างรายได้สูงขึ้น
- (5) การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และสังคมในพื้นที่ ด้วยการจัดทำงบประมาณที่ สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม เช่น การประชาสัมพันธ์งาน และผลงานต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับทราบ และสร้างกระบวนการ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการและการปกครองแบบประชาธิปไตย และเนื่องจากงบประมาณเป็นเอกสารที่รัฐสืบทอดกันเพื่อให้ได้รับทราบถึงการใช้จ่าย เงินภาครัฐต่างๆ ที่ประชาชนเสียให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะถูกนำไปใช้จ่าย ในกิจกรรมด้านต่างๆ ก่อเกิดผลงานที่ให้ประโยชน์ต่อประชาชนอย่างไรบ้าง ตรงต่อความ ต้องการของประชาชนหรือไม่ การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพื่อ ประชาชนจะได้ทราบ และมีส่วนร่วมในการบริหาร อีกทั้งเกิดความเต็มใจที่จะเสียภาษี อากรแก่รัฐอย่างคุ้มค่า

3. คุณสมบัติของวิธีการงบประมาณที่ดี

วิธีการงบประมาณที่ดี คือ กระบวนการของการจัดทำงบประมาณที่ได้กำหนดหรือออกแบบ แบบวางแผนไว้ และเมื่อปฏิบัติตามกระบวนการดังกล่าวแล้วจะได้ผลลัพธ์คือ งบประมาณที่ดี หรือแผนการทางการเงินที่ดี

วิธีการงบประมาณที่ดีมีต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) มุ่งให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืน และทราบ ขั้นตอนการทำแผนจึงให้ความสำคัญกับ การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นในระยะยาว ไปพร้อมๆ กับการวางแผนระยะสั้น เพื่อให้เกิดการ พัฒนาที่มีทิศทาง และมีการประมาณผลงานที่คาดว่าจะเกิดขึ้นอย่างชัดเจน
- (2) มีมาตรฐานที่หลักแหล่ง และยึดหยุ่นได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลัก ขนาด มีระดับขั้นการพัฒนาไม่เท่าเทียมกัน ภารกิจที่จะดำเนินการไม่เหมือนกัน งบประมาณไม่เท่ากัน โครงสร้างขององค์กรซับซ้อนแตกต่างกัน จำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เท่ากัน

ดังนั้นวิธีการงบประมาณเจึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับวิธีการงบประมาณของตนได้เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ มีหลายหลักมาตรฐานตามความเหมาะสม การมีมาตรฐานที่หลายหลักนี้มีได้หมายความว่าไม่มีมาตรฐาน แต่หมายความว่ามีได้หลายมาตรฐาน และแต่ละมาตรฐานควรจะต้องสอดคล้องกัน โดยรัฐบาลควรกำหนดกรอบกว้างๆ ในวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างความมีมาตรฐานในระดับหนึ่งๆ เพื่อความสอดคล้องระหว่างงบประมาณของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ปฏิทินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรต้องสอดคล้องกับปฏิทินงบประมาณของรัฐบาล เพื่อให้สามารถรวมบัญชี (Consolidated Account) หรือรวมข้อมูลได้ และจะได้นำข้อมูลดังกล่าวไปปีศาจ化 เพื่อใช้เป็นประโยชน์ในการบริหารประเทศได้สมบูรณ์

- (3) เน้นที่ผลสัมฤทธิ์มากกว่าพิธีการ ปัจจุบันขั้นตอนวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียนแบบมาจากการงบประมาณของรัฐบาลกลาง แม้ว่าองค์กร 2 รูปแบบมีความแตกต่างกันมาก จะเห็นได้ว่าองค์กรรัฐบาลมีขนาดใหญ่ มีโครงสร้างองค์กรซับซ้อนกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก มีหลายกระทรวง ทบวง กรม อีกทั้งมีวงเงินงบประมาณก้อนใหญ่ ขั้นตอนการทำงบประมาณเจึงมีรายขั้นตอน ผ่านหลายหน่วยงาน จำเป็นต้องมีสำนักงบประมาณประสานงานระหว่างหลายๆ หน่วยงาน ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก มีโครงสร้างองค์กรเรียบง่าย (ยกเว้นกรุํเทพมหาราชที่มีขนาดใหญ่ และมีโครงสร้างซับซ้อนแต่ก็ไม่ซับซ้อนเท่ากับโครงการของรัฐบาล) วงเงินงบประมาณไม่มากนัก จึงพบว่าวิธีการงบประมาณปัจจุบันที่เดียนแบบของรัฐบาลกลางมานั้น มีรายขั้นตอนเป็นเพียงการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบ หรือเพื่อพิธีการเท่านั้น ในการวิจัยนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษาวิธีการงบประมาณ และจะออกแบบวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ โดยเสนอรูปแบบวิธีการงบประมาณที่มีเฉพาะขั้นตอนที่จำเป็นและก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์หรืองบประมาณที่ดีเท่านั้น และตัดส่วนที่ไม่จำเป็นออกไป
- (4) ก่อให้เกิดการจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพ เนื่องจากงบประมาณเป็นแผนการจัดสรรงบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อไปดำเนินการตามลำดับความสำคัญของกิจกรรมต่างๆ วิธีการงบประมาณที่เสนอจะกำหนดขึ้นเพื่อให้เกิดการวางแผนจัดสรร (Allocation) ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพขึ้น
- (5) สอดคล้องกับหลักการบริหารการจัดการที่ดี (Good Governance) เนื่องจากการบริหารการจัดการที่ดีเป็นหลักประกันของสัมฤทธิ์ผลของนโยบายที่ถูกต้อง อันได้แก่

- หลักความมีประสิทธิภาพ (Efficiency)

ในที่นี้หมายถึงการทำให้ขั้นตอนการทำงานทำงานบประมาณ เพื่อให้เกิดการจัดการที่ดี ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าในการจัดทำงบประมาณ ทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ เวลา และอื่นๆ โดยความมีประสิทธิภาพนี้มีได้หมายถึงการประหยัด (เดียค่าใช้จ่ายให้น้อยที่สุด เลือกราคาต่ำสุด) เป็นหลัก แต่เป็นการเลือกใช้ทรัพยากรเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อผลงานที่ต้องการ หรือใช้จ่ายให้คุ้มค่า

- หลักความโปร่งใส (Transparency)

ทำให้ขั้นตอนการทำงานบประมาณโปร่งใส เปิดเผย ถูกต้อง ชัดเจน และเชื่อถือได้สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรอิสระ ประชาชน ตัวแทนรัฐบาล ฯ ในสิ่งที่ว่าหากต้องการทราบข้อมูล หรือความคืบหน้า หรือเข้าร่วมประชุมก็สามารถทำได้

- หลักความรับผิด (Accountability)

การทำงานบประมาณ มีการระบุผู้รับผิดที่ชัดเจน ในแต่ละขั้นตอน หากเกิดข้อผิดพลาดจะทำให้ทราบผู้รับผิด แต่ทั้งนี้มีไม่รุ่งเพื่อลบ托卸ผู้ที่ทำผิดแต่เพื่อพิรุณที่จะสืบหาปัญหา แก้ไขปัญหา และปรับปรุงการทำงาน เพื่อให้งานลุล่วงไปได้อย่างสำเร็จผลที่ต้องการ โดยจะกำหนดตัวชี้วัดผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ของการทำกิจกรรมต่างๆ ให้ชัดเจน และจะประเมินผลได้

(6) หลักการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งในที่นี้ได้ทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยดึงให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานบประมาณ (Public Participation) ตั้งแต่เริ่มแรก ให้ช่วยกันคิด ช่วยกันทำ เพื่อให้เกิดการจัดทำงบประมาณที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และจะได้รับความร่วมมือของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ออกความคิดเห็น เสนอแนะ และตรวจสอบการทำงานบประมาณในหลายขั้นตอน การมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยพัฒนา และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการประชารัฐฯ ได้ด้วยตัวย

ทั้งนี้ วิธีการงบประมาณที่กำหนดมุ่งให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อสนับสนุนต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

การที่จะทำงบประมาณที่ดีได้นั้น วิธีการงบประมาณที่ดีจะเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะวิธีการงบประมาณจะเป็นกรอบกำหนดวิธีการทำงบประมาณ ตั้งแต่การกำหนดวัตถุประสงค์ การนำเสนอ การวิเคราะห์เหตุผล ต้นทุน ความคุ้มค่า การตรวจสอบ และประเมินผลฯลฯ อย่างไรก็ได้ เนื่องจากองค์กรปัจจุบันส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับ และแต่ละแห่ง มีขนาดไม่เท่ากัน ย่อมมีวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และวิธีการดำเนินงานที่ไม่เหมือนกัน อีกทั้งมีสถานการณ์ สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมปะระเพนี ที่แตกต่างกัน วิธีการงบประมาณที่ดีสำหรับรัฐบาลระดับหนึ่ง จึงไม่จำเป็นต้องเป็นวิธีการงบประมาณที่ดีสำหรับรัฐบาลอีกรอบหนึ่ง คุณสมบัติที่ดีของงบประมาณจึงไม่สามารถกำหนดเป็นบรรทัดฐานที่ตายตัวได้ แต่จะต้องปรับให้เหมาะสมกับองค์กรนั้นๆ

4. รูปแบบของการทำงบประมาณ

วิธีการงบประมาณที่ใช้ปฏิบัติกันมีหลายรูปแบบ แบ่งแยกได้ตามวิธีการที่ใช้ในการจัดทำงบประมาณแต่ละขั้นตอน ตั้งแต่การจัดเตรียม การอนุมัติ และการบริหารงบประมาณ วิธีการที่แตกต่างกันเกิดจากแนวคิดที่จะจัดทำงบประมาณเพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม หากจัดแบ่งวิธีการงบประมาณตามแนวคิดพื้นฐาน สามารถแบ่งออกเป็นได้ 3 แบบ⁵ หลัก คือ

4.1 แบบย้ำการควบคุม

การจัดทำงบประมาณแบบนี้เกิดจากแนวคิดว่า งบประมาณเป็นเงื่อนไข และแผนงานของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่อนุมัติงบประมาณ ติดตามและควบคุมให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลใช้จ่ายเงินตามแผนงานที่รัฐบาลเสนอในงบประมาณให้ถูกต้อง การจัดทำงบประมาณตามแนวคิดนี้จึงเน้นที่การควบคุม ความถูกต้อง และชื่อสัตย์สุจริตของการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลเป็นสำคัญ วิธีการงบประมาณแบบนี้จึงเน้น การสร้างระบบการบริหารงบประมาณ ระบบการตรวจสอบความถูกต้องของการใช้จ่ายเงิน จัดทำบัญชีการเงิน และรายงานทางการเงินเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบความถูกต้องของการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลได้ ป้องกันการทุจริต และเป็นการแสดงถึงความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติงานของหน่วยราชการ และรัฐบาล

⁵ รายละเอียดโปรดอ่าน “รายงานการวิจัยเรื่องการบริหารงบประมาณของกระทรวงมหาดไทย” โดยสำนักนโยบายและแผน สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย หน้า 7-11, คู่มือปฏิบัติการงบประมาณ สำนักงบประมาณ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร หน้า 5-7

การควบคุมความถูกต้องของงบประมาณแบบนี้จะทำผ่านการแสดงรายการค่าใช้จ่ายอย่างละเอียด บางครั้งจึงเรียกว่า “งบประมาณแบบแสดงรายการ” (Line Item Budget) และเนื่องจากเป็นแบบงบประมาณที่ใช้กันมาตั้งแต่โบราณ บางครั้งจึงเรียกว่า “งบประมาณแบบเก่า หรือแบบดั้งเดิม” (Conventional Budget) งบประมาณแบบนี้จะแสดงประเภท และชนิดของการใช้จ่ายของรัฐเป็นรายการอย่างละเอียด ตามวัตถุประสงค์การใช้จ่าย (Object of Expenditure Classification) เช่น รายจ่ายส่วนราชการของไทยแบ่งจำแนกรายจ่ายของส่วนราชการออกเป็น 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) รายจ่ายอื่นๆ และในแต่ละหมวดจะแยกชนิดรายจ่ายอีกด้วย วัตถุประสงค์ที่ทำงบประมาณแบบแสดงรายการ หมวด ชนิดและประเภทการใช้จ่ายก็เพื่อความสะดวกในการตรวจสอบความถูกต้องตามรายการ นอกจากรายจ่าย นักบัญชีจะต้องตรวจสอบ รายการที่มีการใช้จ่ายจะต้องแสดงรายการของการใช้จ่าย แบ่งตามหมวด ประเภท และชนิดให้เห็น การปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เข้มงวดและมีรายละเอียดมาก นำไปสู่ความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้มีหน่วยงานทำหน้าที่เบิกจ่าย และตรวจสอบโดยเฉพาะ

การจัดเตรียมงบประมาณรูปแบบนี้ใช้หลักของ Incrementalism เพื่อกำหนดยอดวงเงินงบประมาณ โดยวิเคราะห์ส่วนที่เพิ่มขึ้นโดยใช้งบประมาณปีก่อนหน้าเป็นฐานการวิเคราะห์ การเปลี่ยนแปลงเกิดจาก ความต้องการและจำเป็นที่จะใช้จ่ายเงินที่เพิ่มขึ้น ของแต่ละหน่วยงาน ยอดวงเงินจะแยกตามหน่วยงานระดับต่างๆ (กระทรวง กรม สำนัก กอง ฝ่าย แผนงาน ฯ) โดยแสดงรายละเอียดรายจ่ายในแต่ละหมวด แต่ละรายการ และรายละเอียดกร่างๆ ประกอบของแต่ละหน่วย และรวมกันที่ละหน่วยเป็นงบประมาณโดยรวม เมื่อจัดทำงบประมาณเสร็จ ฝ่ายบริหารจะเสนองบประมาณที่จัดทำต่อฝ่ายนิติบัญญัติให้พิจารณาอนุมัติโดยวงเงิน ฝ่ายนิติบัญญัติจะพิจารณางบประมาณในรายละเอียดเป็นรายหน่วยงานโดยอาศัยหลัก Incrementalism เป็นหลัก เช่นกัน เมื่องบประมาณได้รับการอนุมัติ ฝ่ายบริหารมีหน้าที่บริหารงบประมาณ จัดทำบัญชีการเงิน ตรวจสอบความถูกต้องของรายการใช้จ่ายของหน่วยราชการต่างๆ และรายงานการเงินให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง

วิธีงบประมาณแบบนี้จึงใช้เวลาค่อนข้างมากในการจัดเตรียม และพิจารณา ทั้งนี้เพราะต้องทำในรายละเอียด และมีข้อมูลจำนวนมาก อย่างไรก็ตามการดำเนินการดังกล่าวมีได้ประกันว่าจะไม่มีการร้าวไหล ไม่มีการทุจริต และก่อให้เกิดประสิทธิภาพการดำเนินการตามเป้าหมายจริง อีกทั้งหากที่จะวิเคราะห์หรือวัดประสิทธิภาพผลการดำเนินงานกิจกรรมต่างๆ ด้วยเนื้อหาการวิเคราะห์งบประมาณแบบนี้จะให้วิเคราะห์เฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้น (Incremental) ระหว่าง

4.2 แบบร่างงบประมาณแบบนี้เกิดขึ้นตามแนวคิดที่ว่างบประมาณมิใช่เป็นเพียงเครื่องมือในการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาล หรือควบคุมความซื่อสัตย์ของผู้ปฏิบัติงานเท่านั้น แต่สามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือวัดประสิทธิภาพการทำงาน การจัดสรรทรัพยากร (Resource Allocation) ที่มีอยู่อย่างจำกัดได้ด้วย การจัดทำงบประมาณแบบนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อการคัดเลือก และการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยอาศัยหลักเกณฑ์ ระเบียบวิธี และหลักเหตุผล (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 มีการเสนอรายละเอียดในการดำเนินงานประกอบการพิจารณา การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการหรือกิจกรรม ผลดีผลเสีย เปรียบเทียบการใช้งบประมาณกับผลประโยชน์ที่จะได้รับ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณจะวิเคราะห์โครงการ/กิจกรรมที่เสนอ และคัดเลือกโครงการ/กิจกรรม ด้วยการเปรียบเทียบงบประมาณ ความคุ้มทุน ความคุ้มค่า ผลประโยชน์ที่จะได้รับของโครงการต่างๆ บางครั้งจึงเรียกว่า “งบประมาณแบบโครงการ” (Program Budgeting) เทคนิคในการวิเคราะห์โครงการที่ใช้กัน ได้แก่ Incremental Analysis, , Cost-Benefit Analysis, Cost Effectiveness Analysis, etc.

การควบคุมงบประมาณแบบนี้จะเน้นที่การบรรลุวัตถุประสงค์ มีการประเมินผลการปฏิบัติงานว่าผลประโยชน์ที่ได้รับคุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายหรือไม่โดยพิจารณาใช้ทรัพยากรให้น้อยที่สุด ผลที่ได้รับเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่ มีการศึกษาและนำข้อมูลร่วมในการปฏิบัติมาแก้ไขและพัฒนาหน่วยงานโดยอิงกับหลักเหตุผล (Pure Rationality) สถิติ และเศรษฐศาสตร์ การประเมินผลการดำเนินกิจกรรมไม่เคร่งครัดว่าจะต้องซื้ออะไร ด้วยราคาน่าอยู่จะเท่าไรแต่ให้ความสำคัญของการบริหารงาน เป็นการลดความเคร่งครัดในการควบคุมไปสู่ความคล่องตัวในการบริหารงาน การประเมินงบประมาณอาจนำไปสู่การจัดตั้งหน่วยงานประเมินผลการปฏิบัติงานขึ้น

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

4.3 แบบร่างแผน วางแผน

การจัดทำงบประมาณแบบนี้เกิดจากแนวคิดที่พยายามจะปรับปรุงงบประมาณแบบแสดงผลงานให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น วัตถุประสงค์ของการจัดทำงบประมาณไม่ใช่เพียงต้องการจัดสรุวทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) อย่างเดียว แต่ต้องการให้งบประมาณบรรลุถึงน้อยบาย และเป้าหมายที่กำหนดหรือมีประสิทธิผล (Effectiveness) ด้วย การจัดทำงบประมาณแบบนี้จึงนำเอกสารวางแผน (Planning) เข้ามาประกอบการจัดทำงบประมาณ โดยกำหนดให้มีการวางแผนการเงินในการจัดสรุทรัพยากร่วงหน้า สร้างกรอบวิสัยทัศน์ระยะยาวในอนาคตระยะ 3 – 5 ปี ทำโครงสร้างแผนงาน (Program Structure) อย่างเป็นระบบโดยใช้ System Analysis or Program Analysis เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของโครงการระดับต่างๆ (แผนงานหลัก แผนงานรอง โครงการ งาน) ซึ่งจะต้องสัมพันธ์ และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และวิเคราะห์เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย แผนงาน และโครงการ ทั้งในเชิงเศรษฐกิจ และเชิงสติํเพื่อแสดงประสิทธิภาพและความเป็นไปได้ของโครงการต่างๆ นำไปสู่ความสำเร็จตามนโยบายและเป้าหมายที่ตั้งไว้ ดังนั้นทุกโครงการที่เสนอจะต้องตั้งผลงานของการดำเนินการไว้ล่วงหน้า

การคัดเลือกโครงการจะใช้หลักเหตุผล (Pure Rationality) โดยพิจารณาเปรียบเทียบความเป็นไปได้ (Feasibility Study) ของโครงการ ผลการดำเนินงานในอดีต ผลกระทบต่อสังคม และเศรษฐกิจ การอนุมัติงบประมาณบางกรณีจะมีกราบทวนทุกปี หรือบางกรณีจะพิจารณาเป็นระยะยาว 3 – 5 ปี เป็นงบผูกพัน ส่วนการควบคุมงบประมาณจะเน้นที่การวัดและประเมินผล การดำเนินงานว่าเป็นไปตามเป้าหมาย และผลงานที่คาดไว้หรือไม่ และนำข้อมูลที่ได้รับมาจัดเตรียม และอนุมัติงบประมาณปีต่อๆ ไป การควบคุมงบประมาณแบบนี้จะให้อิสระทางการเงินกับผู้บริหารโครงการค่อนข้างมาก ผู้บริหารมีหน้าที่รับผิดชอบต่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการ และผลงานเป็นหลัก อย่างไรก็ตามพบว่าบางประเทศนำงบประมาณแบบวางแผนผสมพسان กับงบประมาณแบบแสดงรายการ หรืองบประมาณแบบแสดงผลงาน นำไปสู่การแบ่งเงินงบประมาณของโครงการเป็นหมวดหมู่ และมีการควบคุมตรวจสอบความถูกต้องของการใช้จ่ายเงินเข้มงวดขึ้น

งบประมาณแบบย้ำการวางแผน วางแผนการ (3.3) จะแตกต่างจากแบบย้ำความมีประสิทธิภาพในการบริหาร (3.2) ตรงที่ไม่เพียงแต่เน้นประสิทธิภาพของหน่วยงาน แต่ต้องการให้การดำเนินการของทุกหน่วยงาน หรือระบบการบริหารทั้งหมดของรัฐบาลบรรลุนโยบาย และเป้าหมายที่ตั้งไว้ ทั้งนี้จะพิจารณาทั้งระบบเชื่อมโยงกัน และพิจารณาทั้งในระยะ 1 ปี และในระยะยาว มีการนำแผนระยะยาว 3 – 5 ปีมาประกอบการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินของโครงการต่างๆ และการจัดทำงบประมาณ (ระยะ 1 ปี) ทำให้งบประมาณเชื่อมโยงกันทั้งภายในบังบประมาณและระหว่างบังบประมาณ บางครั้งบประมาณแบบนี้จึงถูกเรียกว่า “งบประมาณแบบวางแผนงานโครงการ” (Planning Programming Budgeting System or PPBS) หรือเรียกสั้นๆ ว่า “งบประมาณแบบแผนงาน”

การจัดทำงบประมาณแบบแผนงานจะเริ่มต้นด้วยการวางแผนงานระยะยาว พร้อมกับการวางแผนทางการเงิน เช่นแผนการหารายได้ การก่อหนี้ และการใช้จ่าย เป็นต้น และแบ่งเวลาของแผนระยะยาวมาปฏิบัติในแต่ละปีงบประมาณหนึ่งๆ ทำให้แผนระยะยาวสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน การอนุมัติงบประมาณจะพิจารณาถึงผลที่จะได้รับ ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการ/กิจกรรมต่างๆ หากกว่าจะพิจารณารายละเอียดการจัดซื้อการใช้จ่ายหมวดต่างๆ แบบบประมาณแบบแสดงรายการ การทำงบประมาณแบบนี้จะช่วยป้องกันไม่ให้หน่วยงานต่างๆ ทำกิจกรรมที่นอกเหนือเป้าหมาย ข้ามข้อบังคับ และออกนอกทิศทางนโยบายของรัฐบาล และทำให้การจัดเตรียม การอนุมัติ และการตรวจสอบการควบคุมทำได้ง่ายและเป็นระบบมากขึ้น สามารถใช้การวิเคราะห์จากฐานที่เป็นศูนย์ (Zero-Based Budget Analysis) แทนการวิเคราะห์เฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้น (Incremental Analysis) ทำให้โครงการบางอย่างที่ไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชน ไม่อุปนัย เป้าหมายนโยบายของรัฐบาลได้รับการพิจารณา ทบทวน และปรับเปลี่ยนให้เป็นกิจกรรมที่มีประโยชน์ต่อไปได้

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

5. ลำดับขั้นการพัฒนาของวิธีการงบประมาณของไทย

หากพิจารณาจะเห็นว่าการพัฒนาของวิธีการงบประมาณของประเทศไทยตามประวัติศาสตร์แล้ว 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 (เปลี่ยนจากการปกครองแบบระบบสมบูรณ์แบบสิทธิราช เป็นระบบประชาธิปไตย) รัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับมอบอำนาจให้เป็นฝ่ายอนุมัติงบประมาณที่เสนอโดยรัฐบาล(ฝ่ายบริหาร) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังท่านน้ำที่จัดทำงบประมาณเสนอต่อสภา

5.2 ช่วงที่ 2 (พ.ศ. 2498-2524)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2498 ได้มีการปรับเปลี่ยนให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่จัดทำงบประมาณแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และในปี พ.ศ. 2502 เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือการประกาศใช้ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นำไปสู่การจัดตั้งสำนักงบประมาณ (สงบ.) และจัดรูปแบบและวิธีการงบประมาณที่คล้ายกับที่ใช้ในประเทศไทยสหราชอาณาจักรก่อนการปฏิรูปในปี ค.ศ. 1966 (2509) และในระยะต่อมา ระบบงบประมาณของไทยได้รับการปรับปรุงเป็นระยะๆ เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมือง และให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

5.3 ช่วงที่ 3 (พ.ศ. 2525 ถึงปัจจุบัน)

ในปี พ.ศ. 2525 สำนักงบประมาณ ได้ทำการปรับปรุงระบบงบประมาณครั้งใหญ่ โดยมีเป้าหมายที่จะนำงบประมาณแบบแผนงาน (PPBS) มาใช้ในประเทศไทย ได้ทำการพัฒนาจัดทำโครงสร้างแผนงานของประเทศไทยขึ้น กำหนดเป้าหมายของชาติเป็น 12 ด้าน จากด้านแบ่งเป็นสาขาแผนงานหลัก แผนงานรอง และโครงการ/งาน ตามลำดับ และกำหนดวัตถุประสงค์กำกับให้ทุกระดับ แต่จากการสอบถามผู้ที่เกี่ยวข้องพบว่าการปรับปรุงดังกล่าวคือหน้าที่สำคัญมาก ระบบงบประมาณไทยในปัจจุบันจึงยังคงเป็นแบบสมรรถว่างบประมาณแบบแสดงรายการและงบประมาณแบบแผนงาน ที่ยังเน้นแบบแสดงรายการอยู่มาก

การพัฒนาการวิธีการงบประมาณของประเทศไทยได้เกิดขึ้นตลอดมา และล่าสุดสำนัก

งบประมาณ (งบป.) ได้จัดทำแผนแม่บทด้านการงบประมาณระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2540-2544) โดยมีแนวคิดในเรื่องการจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นการวางแผนอย่างเป็นระบบ และผลสำเร็จของงาน และนำไปสู่การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงาน อันได้แก่ผลผลิต และผลลัพธ์มากขึ้น หรือที่เรียกว่า “Performance Budgeting System: PBS” เป็นการปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการจัดทำกรอบงบประมาณที่เน้นเรื่องการควบคุมทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานมาเป็นการประเมินผลงานจากการใช้ทรัพยากร ขณะนี้งบประมาณแบบใหม่นี้อยู่ในระหว่างการทดลองปฏิบัติกับบางหน่วยงานในระดับกรม และตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะขยายระบบงบประมาณแบบใหม่นี้ให้ทุกส่วนราชการและเริ่มใช้เต็มรูปแบบในปี 2547⁶

สำหรับวิธีการงบประมาณขององค์กรปักครองส่วนท้องถิ่นของไทย (ยกเว้นของกรุงเทพมหานคร⁷) ปัจจุบันถูกกำหนดโดยกระทรวงมหาดไทย ในรูปะเบี้ยบ ข้อบังคับ และคำสั่งกระทรวงมหาดไทย การออกแบบเบี้ยบเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณของกรมการปักครอง รวมถึงกรุงเทพมหานคร ที่แม้ว่าจะได้รับอิสระในการออกแบบข้อบัญญัติงบประมาณได้เอง แต่ได้กำหนดวิธีการงบประมาณขององค์กรปักครองส่วนท้องถิ่นล้อตามแบบวิธีการงบประมาณของรัฐบาลส่วนกลางเป็นหลัก โดยมีการปรับเปลี่ยนรายละเอียดบางอย่างบ้าง เช่น จำนวนวงเงิน จำนวนเจ้าหน้าที่ฯลฯ เพื่อให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับองค์กรปักครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ซึ่งพบว่ามีการปรับเปลี่ยนมีน้อยมาก ส่งผลให้รูปแบบวิธีการงบประมาณขององค์กรปักครองส่วนท้องถิ่นของไทยจึงยังเป็นแบบผสมระหว่างงบประมาณแบบแสดงรายการและงบประมาณแบบแผนงาน โดยยังเน้นแบบแสดงรายการอยู่มาก เช่นเดียวกับของรัฐบาล

6. วิธีการงบประมาณขององค์กรปักครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

การดำเนินการตามวิธีการงบประมาณขององค์กรปักครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้น

⁶ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีความเห็นว่างบประมาณแบบที่สำนักงบประมาณกำลังทดลองอยู่นั้น แท้จริงแล้วมีลักษณะคล้ายกับรูปแบบงบประมาณแบบ PPBS ที่เคยมีการปรับเปลี่ยนระบบเมื่อปี พ.ศ. 2525 มา ก แต่การนำไปใช้ปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร การปรับเปลี่ยนครั้งนี้จึงเป็นความตั้งใจจะทำให้งบประมาณ PPBS หรือ PBS เกิดผลอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ โดยมีการนำกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบใหม่เข้ามาใช้มากกว่า

⁷ วิธีการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร ได้มีการนำระบบงบประมาณแบบแผนงาน (PPBS) มาใช้ในปี 2526 หลังจากปีที่รัฐบาลนำระบบ PPBS ในปี 2525 อย่างไรก็ตามลักษณะระบบงบประมาณของกรุงเทพมหานครยังคงเป็นมลักษณะเดียวกับระบบงบประมาณของรัฐบาล

กรุงเทพมหานคร) แต่ทุกขั้นตอนจะถูกกำหนดโดยกฎหมาย ระบุเป็นปฏิบัติ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือ
หนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้เพื่อความชัดเจนและให้เกิดการบังคับใช้ และเนื่อง
เพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ต่ำกว่า แล้วยังกำหนดโดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วย
งานเจ้าสังกัด มีกรรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานตัวแทนกระทรวงมหาดไทย
กำกับ และกำหนดระเบียบ วิธีปฏิบัติวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึง
คำสั่ง และหนังสือสั่งการต่างๆ เช่น กำหนดค่ามือการทำบัญชี สั่งการให้ทำแผนพัฒนาฯ และ/หรือ
ทำแผนงานหรือกิจกรรมบางอย่างในงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งก่อนปีงบ
ประมาณและระหว่างปีงบประมาณ เป็นต้น

กฎหมาย และระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ได้แก่

1. พ.ร.บ. องค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
2. พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496
3. พ.ร.บ. องค์กรบริหารส่วนตำบล 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. 2530
12. ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงิน
และการตรวจเงิน พ.ศ. 2530
13. ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยืมเงินสะสม พ.ศ. 2533

รายละเอียดของวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกกำหนด/เขียนให้เป็น

รายละเอียดของบประมาณ ประกอบไปด้วย

1. คำແດລງປະກອບປະປະມານ ແສດງສູນະນໂຍບາຍກາຣຄລັງແລກກາຣເຈີນ ສາວະສຳຄັງຂອງບະປະມານ ແລະຄວາມສົ່ມພັນະວະກວ່າງຮາຍຮັບແລກບປະປະມານຮາຍຈ່າຍທີ່ຂອດັ່ງ
2. ຮາຍຮັບຮາຍຈ່າຍ ເປົ້ຍບເຫີຍບະຫວ່າງປີທີ່ລ່ວມາແລ້ວ ປີປັຈຈຸບັນ ແລະປີທີ່ຂອດັ່ງບປະປະມານ ຮາຍຈ່າຍ
3. ຄຳອີບາຍເກີຍກັບປະປະມານກາຣຮາຍຮັບ
4. ຄຳໜ້າແຈ້ງເກີຍກັບປະປະມານຮາຍຈ່າຍທີ່ຂອດັ່ງ
5. ຮາຍກາຣເກີຍກັບກາຣເຈີນຂອງກິຈກາຣພານີ້ທີ່ເປັນຂອງອປກ. ເຊັ່ນ ເທົກວິສາຫກິຈ ແລະ
6. ຄຳອີບາຍເກີຍກັບໜີ້ຂອງຮູ້ບາລ/ອປກ. ທັກທີ່ມີໃນປັຈຈຸບັນ ແລະທີ່ເສນອຂອງກູ້ເພີ່ມເຕີມ
7. ຮາຍງານກາຣຮັບຈ່າຍເຈີນຫຼືກ່ອທັກຍສິນທີ່ມີຜູ້ມອບໃຫ້ເພື່ອຫ່ວຍຮາຍກາຣ
8. ຮ່າງພຣະວາຈີບໜູ້ຕີ/ຂ້ອບໜູ້ຕີ/ເທັບໜູ້ຕີ/ຂ້ອບັນດັບ ບປະປະມານຮາຍຈ່າຍປະຈຳປີ ວິທີກາຮັບປະປະມານ

ລັກຂະນະວິທີກາຮັບປະປະມານໂດຍທີ່ໄປ

ກະບວນກາຣຈັດທຳນີບປະປະມານຂອງອົງກອງກົງປະກອບປະປະມານສ່ວນທີ່ອົງກົງຈະເກີວຂ້ອງກັບໜ່ວຍງານ ພລາຍື່າຍແລະຄລ້າຍຄລິ້ງກັບຂອງຮູ້ບາລເນື່ອງຈາກລ້ອກນົມາ ກລ່າວເຄືອ ເປັນແບບຜສມະວະກວ່າງບະປະມານແບບແສດງຮາຍກາຣແລກບປະປະມານແບບແຜນງານ ໂດຍຍັງເນັ້ນແບບແສດງຮາຍກາຣອູ່ມາກ ເຊັ່ນເດືອນກັບຂອງຮູ້ບາລ ວິທີກາຮັບປະປະມານຈະເຮີມຈາກໜ່ວຍງານວາງແຜນ ຢີ້ອ ຜ່າຍງານ/ເຈົ້າໜ້າ ທີ່ທີ່ໄດ້ຮັບນອບໝາຍໃຫ້ຮັບຜົດໜອບດ້ານນີບປະປະມານຫຼືໜ່ວຍງານປົງປັບດ້ານນີບປະປະມານ ທີ່ຈະທຳໜ້າທີ່ວາງແຜນ ທີ່ບໍ່ມີການແຜນງານແລກກາຣດຳເນີນງານ ປະປະມານກາຣຮາຍຮັບແລກຮາຍຈ່າຍ ຮາບຮັມແຜນ ການ/ໂຄຮກກາຣ ວິເຄຣາທີ່ແລະທຳນີບປະປະມານເສັອີ່ມ່າງກົງປະກອບປະປະມານ (ຮູ້ບາລ) ຈະກະທັງຝ່າຍບົງການດຳເນີນ ກາຣຕາມແຜນນີບປະປະມານທີ່ໄດ້ຮັບອນໝູ້ຕີ ແລະແດລງຮາຍງານຜລກກາຣຮັບຈ່າຍເຈີນປະຈຳປີເສນອຕ່ອີ່ມ່າງ ນິຕິບໜູ້ຕີ (ຮູ້ສກາ) ວິທີກາຮັບປະປະມານປະກອບດ້ວຍກະບວນກາຣ 3 ຂັ້ນຕອນໜັກ ສຽບໄດ້ດັ່ງນີ້

1. ກາຣຈັດເຕີມປະປະມານ ເປັນຈຸດເຕີມຕົ້ນຂອງກະບວນກາຣຈັດທຳນີບປະປະມານໄດ້ແກ່ ຜ່າຍງານທີ່ທຳໜ້າທີ່ປະປະມານກາຣຮາຍໄດ້ ແລະກາຣກຳຫົວດວງເຈີນນີບປະປະມານຮາຍຈ່າຍ ກາຣກຳຫົວດວງ ໂຄຮກສ້າງແຜນງານ ກາຣຈັດທຳກຳຂອງນີບປະປະມານຮາຍຈ່າຍ ເສນອຕ່ອີ່ມ່າງບົງການ (ຮູ້ບາລ) ຈັດທຳຮ່າງ

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 และความเหมาะสม ของวิธีการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณ (ต่างจากการพิจารณาข้อบัญญัติอื่น) โดยจะพิจารณาเป็น 3 วาระ และพิจารณาที่ละวาระ จะพิจารณารวมกัน 3 วาระในครั้งเดียวไม่ได้ ได้แก-

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

ถ้ารับสภานา หลักการของร่างงบประมาณฯ สภานาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญทบทวนที่พิจารณาร่างงบประมาณรายจ่าย แต่ถ้าสภานา ไม่รับหลักการ ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น เป็นอันตกไป และฝ่ายบริหารต้องลาออก และให้มีการจัดตั้งฝ่ายบริหารขึ้นมาใหม่

- วาระที่ 2: เป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เรียงตามลำดับมาตรา และทำการแก้ไขหรือตัดตอนงบประมาณ (พิจารณาประยุตติของฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาฯ) โดยการอภิปรายจะพิจารณาเฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้ประยุตติสงวนคำขอประยุตติ หรือที่กรรมการส่วนความเห็นไว้

- วาระที่ 3: ไม่มีการอภิปราย แต่เป็นการพิจารณาว่าจะให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณตราเป็นข้อบัญญัติหรือไม่เท่านั้น

เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติลงมติอนุมัติผ่านร่างข้อบัญญัติฯ แล้ว จึงนำเสนองบประมาณให้ผู้ว่าราชการจังหวัด/นายอำเภอพิจารณาลงนาม และประกาศบังคับใช้งบประมาณนับแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีงบประมาณ

3. การบริหารงบประมาณ หมายถึง การบริหารการใช้จ่ายงบประมาณตามที่กำหนด