รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยและพัฒนา
เรื่อง การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พขบ.)

เอกสารหมายเลข 1
รายงานฉบับสมบูรณ์ของโครงการวิจัยและพัฒนา
พร้อมบทสรุปผู้บริหาร

สถาบันพัฒนาสยาม

มีนาคม 2549

สัญญาเลขที่ RDG4740006

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยและพัฒนา
เรื่อง การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พขบ.)

เอกสารหมายเลข 1
รายงานฉบับสมบูรณ์ของโครงการวิจัยและพัฒนา
พร้อมบทสรุปผู้บริหาร

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และ
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สปน.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. และ สปน. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สารบาญ

หน้า

บทสรุปผู้บริหาร 1-7

1.บทนำ

1.1 ความสำคัญของการวิจัยและพัฒนาเรื่องการเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 8

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ 10

1.3 กรอบความคิดในการวิจัยและการพัฒนา 10

1.4 ขอบเขตและการครอบคลุม (Scope and Coverage) ของการวิจัยและพัฒนา 11

1.5 วิธีการวิจัย และกิจกรรม (Research Methodology & Research Activities) 12

2. องค์ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 14

2.1 กรอบความคิดในการกระจายอำนาจ 15

2.2 เหตุผลของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 16

2.3 วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจรัฐ 17

2.4 โครงสร้างบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 17

2.5 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น 18

2.6 ระบบบริหารงานบุคคล 18

2.7 ระบบการเงิน การคลัง การงบประมาณ 19

2.8 การถ่ายโอนภารกิจสู่ อปท. 27

2.9 มาตรฐานบริการและเครื่องชี้วัด 29

2.10 เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 29

3. สภาพปัญหา และขีดความสามารถที่ อปท.ควรพัฒนา 30

3.1 สภาพปัญหา 30

- ตารางที่ 1 ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่น 31
- ตารางที่ 2.ปัญหาด้านการบริหารจัดการ 36
- ตารางที่ 3.ปัญหาด้านระบบงาน 39
- ตารางที่ 4.ปัญหาด้านบุคลากร 41
- ตารางที่ 5 ปัญหาด้านเทคโนโลยี 44
- ตารางที่ 6.ปัญหาด้านองค์กร 46

3.2 ขีดความสามารถที่ อปท.ควรพัฒนา 48
- ตารางที่ 7 ขีดความสามารถที่ควรพัฒนา 55

4.พัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท.อย่างไร 56
4.1 การพัฒนาการบริหารจัดการ 57
4.2 การพัฒนาระบบงาน 58
4.3 การพัฒนาบุคลากร 58
4.4 การพัฒนาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ 59
4.5 การพัฒนาด้านองค์กร 59

5.ประเมินผลการวิจัยและพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการ อปท. 60
5.1 วิธีการ/กระบวนการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท.อย่างไร จะเหมาะสม และได้ผล 60
5.2 ปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท. 63

บรรณานุกรม 65

รายงานบทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการวิจัยและพัฒนา เรื่อง การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. โครงการวิจัยและพัฒนา เรื่อง การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1) ศึกษากระบวนการและวิธีการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท. โดยวิธีการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างนักวิจัยและผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ อปท.
2) เพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท. ที่ร่วมโครงการโดยมุ่งพัฒนาใน 5 ด้าน คือ
   - พัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการและในการบริการประชาชน โดยให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น
   - พัฒนาระบบงานของ อปท. ให้มีประสิทธิภาพ ปฏิบัติได้ และปรับเปลี่ยนได้
   - พัฒนาศักยภาพของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ อปท. ให้มีประสิทธิภาพ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และสามารถพัฒนาตนเองได้อย่างต่อเนื่อง
   - พัฒนาการใช้เทคโนโลยีของ อปท. ให้มีระดับสูงขึ้น
   - พัฒนาให้ อปท.เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ สามารถพัฒนาตนเองได้อย่างต่อเนื่อง

2. ประเด็นคำถามในโครงการวิจัยและพัฒนานี้ คือ

1) อปท. ควรพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการในเรื่องใด และอย่างไร เพื่อเป็นการปกครองตนเองของท้องถิ่นได้จริง และมีธรรมาภิบาล
2) ปัจจัยอะไรเป็นตัวกำหนดการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท.
3) วิธีการ/กระบวนการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท. อย่างไรจะเหมาะสมและได้ผล

3. โครงการวิจัยและพัฒนานี้มีวิธีการศึกษาวิจัยและพัฒนาที่แตกต่างจากโครงการอื่นๆ อย่างสำคัญและน่าสนใจ คือ ให้นักวิจัยและพัฒนาดำเนินการวิจัยและพัฒนาร่วมกับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ อปท. ที่เข้าร่วมโครงการ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน และเป็นการเรียนรู้ผ่านการปฏิบัติจริง

(Learning by doing) โดยใช้กระบวนการจัดทำแผน และปฏิบัติตามแผนเป็นสื่อในการเรียนรู้ โดยมีการจัดทำแผนและปฏิบัติตามแผน 7 แผน ประกอบด้วย

- แผนแม่บท (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น)
- แผนปฏิบัติการของ อปท.
- แผนพัฒนาขีดความสามารถของ อปท. ด้านการบริหารจัดการ
- แผนพัฒนาขีดความสามารถของ อปท. ด้านบุคลากร
- แผนพัฒนาขีดความสามารถของ อปท. ด้านเทคโนโลยี
- แผนพัฒนาขีดความสามารถของ อปท. ด้านระบบงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบงานบริการประชาชนและระบบงานการเงินการคลัง

4. การวิจัยและพัฒนาโดยการเรียนรู้ร่วมกันนี้มีเจ้าหน้าที่ของ อปท. เป็นศูนย์กลางของการเรียนรู้ โดยเป็นผู้ลงมือปฏิบัติตั้งแต่ขั้นตอนแรกจนถึงขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการจัดทำแผน และปฏิบัติตามแผนทุกแผน ฝ่าย อปท. เป็นเจ้าของเรื่อง เจ้าของงาน เจ้าของโครงการ โดยมีนักวิจัยและพัฒนาเป็นเพื่อนคู่คิด ร่วมเรียนรู้ ร่วมจัดทำแผน ผู้จูงใจ ผู้เร่งปฏิกิริยา (Catalyst) ผู้ให้คำปรึกษาแนะนำ ผู้วิพากษ์วิจารณ์ และผู้เกื้อกูล โดยมีการประชุมระดมความคิดเห็น แลกเปลี่ยนเรียนรู้ ปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิด สม่ำเสมอ ทุกขั้นตอนของการจัดทำแผนและปฏิบัติตามแผน รวมทั้งการติดตามความก้าวหน้า การประเมินผลการดำเนินงาน การทบทวน ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แก้ไขปัญหาข้อบกพร่องต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ทั้งโดยการพบปะร่วมงานกันโดยตรงตามแผนงานของโครงการวิจัยและพัฒนานี้ และโดยการสื่อสารทางไกลผ่านสื่อ ไปรษณีย์ โทรศัพท์ โทรสาร และอิเล็คโทรนิคส์ ระหว่างผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ อปท. ที่ร่วมโครงการแต่ละ อปท. กับทีมนักวิจัยและพัฒนาของสถาบันพัฒนาสยามที่รับผิดชอบประจำเฉพาะแต่ละ อปท. รวม 10 ทีม สำหรับ 10 อปท. ที่ร่วมโครงการ

5. นอกจากการประกบคู่ร่วมคิด ร่วมงาม ร่วมเรียนรู้ ระหว่างทีมนักวิจัยและพัฒนา 1 ทีมต่อ 1 อปท. แล้ว ยังมีกระบวนการร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างทีมนักวิจัยและพัฒนาทุกทีมกับ อปท. ที่ร่วมโครงการทั้ง 10 อปท. โดยการประชุมร่วมสรุปรายงานความก้าวหน้าการจัดทำแผนการปฏิบัติตามแผน การปรับปรุงแผน และประเมินแผนการดำเนินงานทุก 4 เดือน การประชุมทุก 4 เดือนนี้ได้เปิดโอกาสและเชิญให้ อปท. ที่มิได้เข้าร่วมโครงการหลาย อปท. เข้าร่วมประชุมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ด้วยทุกครั้ง

6. ผลการสำรวจองค์ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจคือการมอบความเป็นอิสระในการตัดสินใจจัดการเรื่องราวเกี่ยวกับท้องถิ่น เมื่อใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจได้เองในเรื่องที่

เกี่ยวกับกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีอิสระทางการคลังจึงจะเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องรับผิดต่อรัฐบาลกลางในเชิงนโยบาย เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลส่วนกลาง แต่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดต่อสังคมและบ้านเมืองในเชิงกฎหมาย

7. ความมีอิสระทางการคลังเป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จของการกระจายอำนาจ ซึ่งจะเกิดขึ้นได้เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดเก็บภาษีและกำหนดอัตราภาษีได้เอง จัดทำงบประมาณและกำหนดระเบียบการใช้จ่ายได้เอง แล้วดำเนินการขออนุมัติจากสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเอง โดยไม่จำเป็นต้องขออนุมัติจากกระทรวงทวงกรมใด เช่นนี้จึงจะเรียกได้ว่ามีความเป็นอิสระ ดังนั้นจึงต้องพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้เอง

8. น่าสังเกตว่า ยังมีกฎหมายและระเบียบราชการที่ไม่สอดคล้องกับแนวความคิดและหลักการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นอีกมาก จำเป็นต้องศึกษา ทบทวน ตรวจสอบ ประเด็นที่ขัดแย้งกันเพื่อแก้ไขปรับปรุงให้กฎหมายและระเบียบราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีความสอดคล้องและเอื้ออำนวยต่อการหลักการกระจายอำนาจ หลักความเป็นอิสระ และหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น อย่างแท้จริง

9. เหตุผลสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น คือ เพื่อขจัดอุปสรรคและปัญหาในการพัฒนาประเทศ ภายใต้การบริหารจัดการภาครัฐแบบรวมศูนย์ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นช่วยให้เกิดการใช้ประโยชน์ของปัจจัยที่แข่งขันได้ดีที่สุดทั่วประเทศ ลดภาระของรัฐบาลกลางเกี่ยวกับงานท้องถิ่น เปิดโอกาสให้รัฐบาลกลางรับภาระงานระดับชาติ และระหว่างชาติได้ดีขึ้น มีเครื่องมือมากชนิดขึ้นสำหรับนโยบายและยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศ โดยไม่ขัดกติกาสากล ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมากขึ้น สร้างโอกาสและสร้างงานในท้องถิ่น กระจายทรัพย์สินและความเสี่ยงกว้างขวางและเท่าเทียมขึ้น และเกิดการเพาะสร้างนักบริหารงานสาธารณะเป็นระดับชั้น

10. วัตถุประสงค์หลักของการกระจายอำนาจรัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เพื่อเพิ่มความผาสุกของประชาชน ลดบทบาทโดยรวมของอำนาจรัฐทุกระดับ สร้างและใช้นักบริหารภาครัฐระดับต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างระบบบริหารและการปกครองที่ดี (Good Governances) และสร้างเสริมระบบประชาสังคม (Civil Society)

11. โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรแปรไปตามสภาพชุมชนท้องถิ่น และฐานะการเงินการคลังของท้องถิ่น ไม่ควรมีการกำหนดชั้นของเทศบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทหน้าที่ ในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน พัฒนาการเมือง และคุ้มครองสิทธิและความเป็นธรรมในท้องถิ่น

12. อย่างไรก็ดียังมีแนวความคิดแตกต่างกันในเรื่องโครงสร้างการกระจายอำนาจว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ ควรมีบทบาทหน้าที่เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร และควรมีความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในแนวราบและแนวดิ่งอย่างไร

13. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีอิสระในการกำหนดระบบบริหารงานบุคคล ซึ่งอาจแตกต่างกันในเรื่องต่างๆ เช่น การจัดประเภทพนักงาน โครงสร้างค่าตอบแทน ระบบสวัสดิการ ระบบการสรรหาบรรจุพนักงาน ระบบการพิจารณาความดีความชอบ ระบบจูงใจในการทำงาน เป็นต้น ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าข้อเสนอแนะในรายงานการศึกษาที่ผ่านมายังอยู่บนพื้นฐานความคิดแบบรวมศูนย์มากกว่าแบบกระจายอำนาจ

14. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้รับการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างถูกต้องเหมาะสม และยังมีข้อจำกัดขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ รัฐควรมอบอำนาจการจัดเก็บภาษีอย่างเป็นระบบ ภาษีที่ควรอยู่ในอำนาจจัดเก็บของรัฐบาลกลางได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และนิติบุคคล และภาษีศุลกากร ภาษีที่ควรใช้ฐานร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีที่ควรเป็นภาษีท้องถิ่นได้แก่ ภาษีที่เก็บจากฐานทรัพย์สินโดยรวมภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่เข้าด้วยกันเป็นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีป้ายทะเบียนรถยนต์ ภาษีการโอนที่ดิน ภาษีรับมรดก ภาษีป้าย ภาษีการพนัน ภาษีผู้พักโรงแรม ฯลฯ รัฐบาลควรใช้เงินอุดหนุนทั่วไปเป็นเครื่องมือปรับความเหลื่อมล้ำทางรายได้ และลดเลิกการอุดหนุนเฉพาะกิจ และควรมีการพัฒนาขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

15. การทดลองถ่ายโอนภารกิจจากกรมต่างๆ 10 กรม ในกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงสาธารณสุข ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ ประกอบด้วย อบจ. เทศบาล และอบต. 33 องค์กร ในจังหวัดราชบุรี มหาสารคาม และนครราชสีมา พบว่ามีปัญหาการไม่ประหยัดจากขนาดที่องค์กรขนาดเล็กบริหารจัดการภารกิจบางอย่าง กฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ จำนวนมาก ยังไม่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และภาคประชาสังคมมีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จของการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะหลายประการ ข้อเสนอแนะที่น่าสนใจ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดทำแผนแม่บทหรือแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาท้องถิ่น และแผนพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการ รวมทั้งแผนพัฒนาบุคลากรและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบประกันคุณภาพในการให้บริการประชาชน และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการท้องถิ่น และการตรวจสอบสาธารณะ

16. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก ยังไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำของบริการ / กิจกรรมต่างๆ และยังขาดมาตรการสนับสนุนให้ท้องถิ่นเพิ่มความสามารถที่จะปฏิบัติตามมาตรฐาน

17. มีข้อเสนอแนะพัฒนาเครื่องชี้วัดประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยเครื่องชี้วัดแกนกลาง (Core indicators) ซึ่งใช้ข้อมูลเชิงปริมาณที่รวบรวมได้จากรายงานมาตรฐานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำอยู่เป็นประจำ และจากแบบสำรวจข้อมูลเพิ่มเติม และข้อมูลเชิงคุณภาพ จากการสำรวจความพึงพอใจของประชาชน และเครื่องชี้วัดทางเลือก (Optional indicators) ซึ่งแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำตามลักษณะเฉพาะ และความต้องการของท้องถิ่นโดยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดทำ และเสนอแนะให้กำหนดมาตรฐานบริการเป็น 2 แบบ คือ มาตรฐานขั้นต่ำสมบูรณ์ซึ่งกำหนดตามหลักวิชาการ และมาตรฐานขั้นต่ำ โดยเปรียบเทียบซึ่งใช้เกณฑ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ปฏิบัติได้เป็นเกณฑ์ขั้นต่ำ

18. การศึกษาในโครงการวิจัยและพัฒนา ฯ นี้ พบว่า เพื่อที่ อปท.จะปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง อปท.จะต้องมีขีดความสามารถที่จะพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่น ซึ่งครอบคลุมถึงการก่อสร้างและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน และบริการสาธารณะ การจัดการศึกษา สาธารณสุข สวัสดิการสังคม และคุณภาพชีวิต การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น การบรรเทาทุกข์ประชาชนจากภัยธรรมชาติ และการพัฒนากระบวนการทางการเมืองและสังคม

19. ปัญหาสำคัญในการบริหารจัดการของ อปท.คือไม่ค่อยมีการบริหารจัดการ เพราะมักยึดติดกับกฎ ระเบียบ ซึ่งกำหนดจากส่วนกลางไม่สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น

20. การไม่มีระบบฐานข้อมูลเป็นข้อจำกัดที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการบริหารจัดการเพื่อการปกครองตนเองอย่างแท้จริงและตามหลักธรรมาภิบาล

21. อปท.ต่าง ๆ ยังมีระบบงานที่มีหลายขั้นตอน ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่เอื้อต่อการบริการประชาชน

22.ปัญหาสำคัญด้านบุคลากร คือ มีอัตรากำลังไม่เพียงพอกับงาน บุคลากรขาดทักษะด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่สำคัญคือ ทักษะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

23.ปัญหาด้านองค์กรที่สำคัญคือ ไม่มีความยืดหยุ่น

24. การศึกษา พบว่า ขีดความสามารถที่ควรพัฒนา คือ ขีดความสามารถในการกำหนดนโยบาย วางแผน และกำหนดมาตรการการเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของท้องถิ่น ขีดความสามารถในการพัฒนาระบบฐานข้อมูล การใช้ และบำรุงรักษาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ วิเคราะห์และพัฒนาระบบงาน วิเคราะห์และประเมินผลโครงการ จัดเก็บรายได้ บริหารงานบุคคล ปรับปรุงและสร้างกฎระเบียบของ อปท.

25.โครงการวิจัยและพัฒนาฯ นี้เสนอวิธีการ/กระบวนการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท. โดยวิธีการเรียนรู้โดยการปฏิบัติจริง โดยใช้การจัดทำแผนและปฏิบัติตามแผนต่างๆ เป็นสื่อในการร่วมเรียนรู้ และพัฒนาขีดความสามารถระหว่างบุคลากรของ อปท.และนักวิจัยและพัฒนา โดยบุคลากรของ อปท.เป็นผู้ลงมือทำเป็นหลัก และนักวิจัยและพัฒนาเป็นเพื่อนคู่คิด

26.วิธีการพัฒนาการบริหารจัดการที่สำคัญ คือ การทบทวนกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรค พัฒนาระบบฐานข้อมูลในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ พัฒนาระบบติดตามประเมินผลการดำเนินงาน

27.วิธีการพัฒนาระบบงานที่สำคัญ คือ การวิเคราะห์ระบบงาน และปรับปรุงระบบงาน โดยการลดขั้นตอนการทำงาน และสร้างมาตรฐานงาน

28. วิธีการพัฒนาบุคลากรที่สำคัญประกอบด้วย แผน โครงการ และกิจกรรมพัฒนาทักษะด้านต่างๆ ของบุคลากรรายบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งทักษะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ กิจกรรมส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การทำงานเป็นทีม และการจัดทำแผนพัฒนาบุคลากร ทั้งนี้กิจกรรมต่าง ๆ จะต้องมีความถี่ ความสม่ำเสมอ และมีปริมาณมากพอที่จะก่อให้เกิดการพัฒนารายบุคคลตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ได้

29. วิธีการพัฒนาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่สำคัญ ประกอบด้วย การพัฒนาระบบฐานข้อมูล การพัฒนาระบบงานให้เหมาะสมกับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และการพัฒนาทักษะของบุคลากรในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ

30.วิธีการพัฒนาองค์กรที่สำคัญ คือ การปรับโครงสร้างให้สายการบังคับบัญชาสั้นลง จัดระบบมอบอำนาจและกระจายอำนาจตัดสินใจ จัดระบบเครือข่ายข้อมูล จัดระบบ One Stop Service จัดให้มีการประชุมพบปะ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นแบบทางการและไม่เป็นทางการ

31. กระบวนการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท. โดยวิธีการเรียนรู้ด้วยการปฏิบัติจริง โดยใช้แผนพัฒนาต่างๆ เป็นสื่อการเรียนรู้ของบุคลากรของ อปท. ร่วมกับนักวิจัยและพัฒนา มีข้อดีกว่าวิธีการฝึกอบรมและวิธีการพัฒนาระบบโดยผู้เชี่ยวชาญ เพราะทำให้ได้ผลการ

พัฒนาบุคลากรและระบบบริหารจัดการ ที่สอดคล้องกันและเหมาะสมกับท้องถิ่นและพัฒนาต่อไปได้อย่างต่อเนื่องยั่งยืน

32. วิธีการพัฒนาขีดความสามารถด้านต่างๆ คือ การบริหารจัดการระบบงาน บุคลากร เทคโนโลยีสารสนเทศและองค์กร แต่ละด้านมีหลายวิธีซึ่งอาจมีความเหมาะสมและได้ผลแตกต่างกันขึ้นอยู่กับปัจจัยท้องถิ่น จึงไม่มีสูตรสำเร็จแต่อาจจะได้บทเรียนที่น่าสนใจจากการวิเคราะห์กรณีศึกษา

33. ในภาพรวมพบว่า อปท. ที่เข้าร่วมโครงการมีการพัฒนาที่ชัดเจนในหลายมิติ โดยบุคลากรมีการพัฒนาทั้งด้านทักษะ บุคลิกภาพ ทัศนคติ องค์กรมีความยืดหยุ่นขึ้น มีการพัฒนาระบบงานบางระบบที่น่าสนใจ

34. ปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท. ภายใต้การดำเนินงานโครงการนี้ คือ ความสนใจร่วมมือและความเข้าใจและทัศนคติที่ดีต่อกันระหว่างผู้บริหาร อปท. ฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ความกระตือรือร้นร่วมมือและพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงของบุคลากรของ อปท. ฐานข้อมูล และทรัพยากรของ อปท. วัฒนธรรมองค์กรที่มีอยู่เดิมของ อปท. และความพร้อมเพียงในการร่วมคิดร่วมทำของบุคลากรของ อปท. และนักวิจัยและพัฒนา

รายงานการวิจัยและพัฒนาฉบับสมบูรณ์

1. บทนำ

1.1 ความสำคัญของการวิจัยและพัฒนาเรื่องการเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การที่จะดำเนินการให้การกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เกิดขึ้นได้จะต้องดำเนินการให้ครบถ้วนอย่างน้อย 4 เรื่อง คือ 1.) การส่งมอบอำนาจส่วนที่เป็นของอำนาจรัฐท้องถิ่นให้กับ อปท. 2.) การปรับเปลี่ยนบทบาทและภารกิจของระบบราชการส่วนกลางให้สอดคล้องกับระบบการบริหารปกครองประเทศแบบใหม่ คือ แบบกระจายอำนาจ 3.) การเสริมสร้างและพัฒนาขีดความสามารถในด้านการบริหารจัดการของ อปท. และ 4.) การพัฒนาขีดความสามารถและการส่งเสริมบทบาทและภารกิจของภาคประชาชน

ในบรรดาเรื่องทั้ง 4 ดังกล่าวข้างต้น ที่ต้องดำเนินการ เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงนั้น ขณะนี้สังคมไทยได้มีการเน้นดำเนินการในเรื่องแรก คือ เรื่องการส่งมอบอำนาจเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งก็ยังไม่ค่อยได้ผลมากนัก ส่วนเรื่องที่ 2 คือ เรื่อง การปรับเปลี่ยนระบบราชการ ได้มีการดำเนินการโดยผู้เกี่ยวข้องในเรื่องของการปฏิรูประบบราชการอยู่บ้างแล้ว สำหรับเรื่องที่ 3 คือ เรื่อง การเสริมสร้างและพัฒนาขีดความสามารถ ของ อปท. นั้น สังคมไทยยังมิได้มีการดำเนินการอย่างจริงจัง และยังให้ความสนใจไม่เพียงพอที่มีดำเนินการอยู่บ้างก็ยังมิได้ดำเนินการในลักษณะที่ถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรมชาติ ส่วนเรื่องที่ 4 คือ เรื่อง การพัฒนาขีดความสามารถและส่งเสริมบทบาท ของภาคประชาชนและชุมชน นั้น ได้มีการดำเนินการแบบกระจัดกระจาย โดยองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) อยู่แล้ว ทั้งสี่เรื่องมีความสัมพันธ์กัน และเป็นเหตุผลของกันและกันอย่างเป็นวงจร ไม่อาจบอกได้ว่าเรื่องใดควรทำก่อน หรือมีความสำคัญกว่า โดยเฉพาะขณะนี้กระบวนการกระจายอำนาจ ได้ดำเนินการมาขั้นหนึ่งแล้ว การที่การโอนอำนาจเกิดขึ้นอย่างเชื่องช้า เป็นเพราะสาเหตุหลายประการ แต่สาเหตุสำคัญประการหนึ่ง คือการที่ผู้บริหารและข้าราชการในส่วนกลาง รวมทั้งประชาชนคนไทยจำนวนมากจำนวนหนึ่ง ยังไม่มั่นใจใน อปท. และยังไม่อยากมอบหมายภารกิจในการบริหารจัดการท้องถิ่นให้ ความไม่มั่นใจนี้เกิดจาก การที่ไม่เชื่อมั่นในความสามารถของ อปท. และไม่วางใจในความสุจริต และความยุติธรรมของ อปท.

ขีดความสามารถในการบริหารจัดการกิจการท้องถิ่น ด้วยความมีประสิทธิภาพ ด้วยความสุจริต และด้วยความยุติธรรม ของ อปท. จึงกลายเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและมีผลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ขณะนี้ได้มีการสบประมาท การดูถูกดูแคลน การกล่าวหาถึงความไม่สุจริตและไม่ยุติธรรมของ อปท. กันอย่างกว้างขวาง โดยยกตัวอย่างเป็นรูปธรรมที่เกิดขึ้นจริงมาประกอบ ซึ่งบาง อปท.ก็มีสภาพไม่แตกต่างจากข้อกล่าวหา และข้อสบประมาทนั้น ๆ นัก อย่างไรก็ตาม ความด้อยประสิทธิภาพ ด้อย

ความสามารถ และการมีข้อผิดพลาดในด้านการบริหารจัดการ ไม่ใช่เป็นความผิดของ อปท. เพราะสังคมไทย รัฐบาลไทย และประชาชนไทย ยังไม่เคยให้ความสนใจอย่างเพียงพอ และดำเนินการอย่างถูกต้องและจริงจัง ในการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท.

พัฒนาการของการกระจายอำนาจในระยะนี้ มีความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนลำดับความสำคัญ (Priority) ของกิจกรรม โดยให้ความสำคัญสูงสุดกับกิจกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของอปท. โดยจะต้องระดมสรรพกำลังทั้งทางปัญญา ทางความรู้ ทางความคิด และทางการปฏิบัติ มาช่วยกันพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท. เพื่อให้มีการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมและเป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณะชนทั่วไป ว่ามี อปท. ที่มีความสามารถในการบริหารจัดการได้จริง และสมควรได้รับความไว้วางใจให้รับมอบภารกิจได้

การดำเนินการให้ อปท. มีความเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพสูง มีผลงานที่มีคุณภาพ และเป็นที่ยอมรับจะเป็นการพิสูจน์ให้สังคมประจักษ์ถึงและมั่นใจในการปกครองแบบกระจายอำนาจ และจะเกิดแรงจูงใจให้มีการส่งมอบอำนาจ ให้อปท. ได้เร็วขึ้นด้วย

อันที่จริงการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท.นั้น ได้มีหน่วยงานของราชการส่วนกลางบางหน่วยดำเนินการอยู่บ้าง แต่ส่วนมากของการดำเนินการ เป็นการมุ่งจัดสัมมนาหรือฝึกอบรม โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อสมมติที่ว่า อปท. บริหารจัดการได้ไม่ดี เพราะ อปท. ไม่รู้กฎระเบียบ และไม่รู้ทฤษฎีในการบริหารจัดการ การพัฒนาซึ่งดำเนินการอยู่ จึงมุ่งให้ “ความรู้” ในเรื่องกฎระเบียบ ทฤษฎีและเทคนิควิธี และเป็นการดำเนินการโดยใช้แบบวิธีที่เรียกได้ว่าเป็น“การสื่อสารทางเดียว”(One-way communication) ซึ่งเหมาะสำหรับการส่งผ่านความรู้ (Knowledge) เพื่อไปสอบ (ในระบบการศึกษาแบบเดิม) แต่เรื่องของการบริหารจัดการและการพัฒนาขีดความสามารถ ไม่ใช่เป็นเรื่องของความรู้แต่เพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นเรื่องของการปฏิบัติด้วย ซึ่งปัญหาสำคัญมิได้อยู่ที่ว่ารู้หรือไม่ แต่อยู่ที่ว่าทำได้และได้ทำหรือไม่ กล่าวคือได้มีการฝึกปฏิบัติดำเนินการบริหารจัดการในประเด็นต่าง ๆ จริงหรือไม่

การดำเนินการพัฒนาขีดความสามารถในลักษณะที่เอื้อให้เป้าหมายแห่งการพัฒนา ได้มีการพัฒนาตามธรรมชาติ เต็มศักยภาพของตน โดยใช้วิธีการที่เป็น “การสื่อสารสองทาง” (Two-way communication) และตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเรียนรู้ร่วมกันนั้นยังไม่มีการจัดทำหรือดำเนินการอย่างจริงจังและเป็นระบบ

โครงการวิจัยและพัฒนานี้มุ่งทำการศึกษาวิจัยถึง วิธีการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของอปท. ในลักษณะที่เป็นการสื่อสารสองทาง ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเรียนรู้ร่วมกัน (ไม่ได้มีข้อสมมติว่ามีฝ่ายรู้และฝ่ายไม่รู้) และเป็นวิธีการที่จะเอื้อให้เกิดพัฒนาการตามธรรมชาติได้จนเต็มศักยภาพของอปท.นั้น ๆ นอกจากนั้นยังมุ่งพัฒนา อปท.เป้าหมายให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรมและมีความเข้มแข็งมากขึ้น เพื่อเป็นหลักของการปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อเป็นหลักฐานของการมี อปท. ที่มีขีดความสามารถ และสมควรได้รับการมอบอำนาจ

1.2 <u>วัตถุประสงค์ของโครงการ</u>

โครงการวิจัยและพัฒนา พขบ.นี้ มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ

1. เพื่อศึกษากระบวนการและวิธีการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท.โดยใช้วิธีการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างนักวิจัยและผู้บริหารและเจ้าหน้าที่อปท.

2. เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการของอปท.ที่ร่วมโครงการให้สูงขึ้นโดยจะพัฒนาใน 5 ด้าน ดังนี้

2.1 พัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการและในการบริการประชาชนของอปท.ให้สูงขึ้น ทั้งนี้โดยให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น

2.2 พัฒนาระบบงานของ อปท. ที่ร่วมโครงการให้มีประสิทธิภาพ และเป็นระบบที่ปฏิบัติได้และปรับเปลี่ยนได้

2.3 พัฒนาศักยภาพของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ ให้มีประสิทธิภาพ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และสามารถพัฒนาตนเองได้อย่างต่อเนื่อง

2.4 พัฒนาการใช้เทคโนโลยี ของ อปท. ให้มีระดับสูงขึ้น

2.5 พัฒนาให้ อปท. เป็นองค์กรเรียนรู้ ที่สามารถพัฒนาและปรับเปลี่ยนตนเองได้อย่างต่อเนื่อง

1.3 <u>กรอบความคิดในการวิจัยและการพัฒนา</u>

1. การแบ่งงานกันทำ ระหว่างอำนาจรัฐระดับชาติ กับอำนาจรัฐระดับท้องถิ่น จะทำให้การบริหารจัดการในภาครัฐ มีประสิทธิภาพสูงขึ้น และบริการของรัฐ มีคุณภาพดีขึ้น

2. อำนาจรัฐระดับชาติ ควรมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน ในกิจการของระดับชาติในขอบข่ายทั่วประเทศ ส่วนอำนาจรัฐระดับท้องถิ่น ควรมีอำนาจหน้าที่ ในการดำเนินงานในกิจการของรัฐระดับท้องถิ่นภายในเขตท้องถิ่นของตน

3. รัฐบาลระดับชาติ ไม่ควรไปทำแข่งหรือแย่ง อปท. ทำงานของท้องถิ่น ยกเว้นในกรณีที่ อปท. ทำไม่ได้ หรือไม่ได้ทำ

4. อปท. ควรมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการงานในขอบเขตอำนาจของตน แต่ความเป็นอิสระนี้มิได้หมายความว่า อปท.เป็นอิสระเสมือนเป็นรัฐอิสระ เนื่องจากประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary state) อปท. มิได้มีฐานะเป็นรัฐ แต่เป็นองค์กรภาครัฐระดับท้องถิ่น

5. แหล่งที่มาของความเป็นอิสระของ อปท. มี 2 แหล่ง คือ หนึ่ง การเข้าสู่ตำแหน่งโดยการเลือกตั้ง และ สอง จากการมีอำนาจในการจัดเก็บภาษี

6. การแข่งขันก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ระบบงานของรัฐบาลที่ด้อยประสิทธิภาพเพราะขาดการแข่งขัน การกระจายอำนาจทำให้มีผู้ให้บริการประชาชนหลายราย ทำให้มีการแข่งขัน

7. การมีส่วนร่วม เป็นปัจจัยสำคัญของความสำเร็จ การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท. จะทำได้สำเร็จก็ต่อเมื่อ อปท. มีส่วนร่วมในการวางระบบงานและในการวางแผนของตนเอง รวมทั้งร่วมมือปฏิบัติร่วมกับนักวิจัยและพัฒนา นอกจากนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการทำแผนและในการปฏิบัติตามแผนจะช่วยทำให้แผนและการพัฒนาเป็นไปในลักษณะที่เกื้อหนุนต่อหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นด้วย

8. อปท.ควรใช้ประโยชน์สูงสุดจากเทคโนโลยีที่ตนมีอยู่ และเปิดรับเทคโนโลยีใหม่อยู่ตลอดเวลา โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าของการใช้เทคโนโลยีด้วย

9. การวิจัยและพัฒนาเป็นกระบวนการเรียนรู้ นักวิจัยและพัฒนาในโครงการฯนี้จะได้รับการเรียนรู้จากการทำงานร่วมกับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ อปท.ซึ่งจะเป็นกระบวนการหล่อหลอมนักวิจัยและพัฒนาและเท่ากับเป็นการสร้างนักวิจัยและพัฒนาด้วย

1.4 <u>ขอบเขตและการครอบคลุม (Scope and Coverage) ของการวิจัยและพัฒนา</u>

โจทย์วิจัยและภารกิจการพัฒนาของโครงการนี้มีขอบเขตและการครอบคลุม ดังนี้

1. การค้นหาวิธีการและกระบวนการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท. ในประเด็นนี้ ทำการศึกษาค้นคว้าว่า วิธีการที่ได้ผล และกระบวนการที่เหมาะสมในแต่ละสภาวะของการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของอปท.ควรเป็นอย่างไร

2. การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท. เพื่อนำไปสู่การปกครองตนเองของท้องถิ่น โจทย์วิจัยในส่วนนี้มุ่งตอบคำถามว่า อปท.ควรพัฒนาขีดความสามารถในเรื่องใดและอย่างไร จึงจะช่วยให้การปกครองตนเองของท้องถิ่นเกิดขึ้นได้จริง คือ อปท.ไม่กลายเป็นหน่วยงานภาครัฐ ที่แม้ว่าจะมีประสิทธิภาพและทันสมัย แต่ก็ “แปลกแยก” จากประชาชนในท้องถิ่น

3. การพัฒนาขีดความสามารถเพื่อให้เกิดการบริหารการจัดการที่ดี (Good governance) ในส่วนนี้ศึกษาค้นคว้าว่า ภายใต้สภาวการณ์ เงื่อนไข ขนาด และระดับต่างๆ ของ อปท. เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี อปท .แต่ละแห่งควรจะต้องพัฒนาขีดความสามารถในเรื่องใดและอย่างไร

4. การศึกษาปัจจัยภายนอก (บริบท) ที่มีผลต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท. ในส่วนนี้จะศึกษาถึง เงื่อนไข สภาวะแวดล้อม ปัจจัยภายนอก และ บริบท ที่มีผลต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท. โดยจะอาศัยข้อมูลในเชิงภาคตัดขวาง (cross section data) และข้อมูลเชิงอนุกรมเวลา (time Series data) โจทย์ก็คือ ทำไมบาง อปท.จึงพัฒนาได้ดี บาง อปท. จึงพัฒนาได้ไม่ดี มีปัจจัยอะไรบ้าง ที่เป็นตัวกำหนด

5. ในด้านการพัฒนา โครงการวิจัยและพัฒนา พขบ.ได้ดำเนินการ ดังนี้

5.1 เรื่องเนื้อหา ได้เน้นและเริ่มต้นจาก การบริหารจัดการ และการบริการประชาชน ในส่วนที่เกี่ยวกับการคลังเป็นหลัก แต่จะไม่จำกัดขอบเขต เฉพาะเรื่องการคลังเท่านั้น

5.2 **ในด้านองค์ประกอบของการบริหารจัดการ** ครอบคลุมอย่างกว้างขวางซึ่งรวมถึงเรื่องคน เรื่องเงิน เรื่องพัสดุ เรื่ององค์กร และเรื่องระบบงานด้วย โจทย์ก็ คือ อปท. ควรจะบริหารบุคลากร บริหารเงิน บริหารพัสดุ และจัดองค์กร รวมทั้งวางระบบงานอย่างไร จึงจะมีประสิทธิภาพสูงสุด บริการประชาชนได้ดีที่สุด และเอื้อต่อการเกิดขึ้นของการปกครองตนเองของท้องถิ่น

5.3 **ทางด้านการพัฒนาคน** โครงการนี้จะพัฒนาความรู้ ทัศนคติ (Attitude) และทักษะความชำนาญ ของคนของ อปท. ให้มีความรู้ ความคิด ทัศนคติ ทักษะและความชำนาญเพียงพอในการปฏิบัติงานสร้างสรรค์อุดมการณ์แห่งการปกครองตนเองของท้องถิ่น ในการนี้ได้ทำทั้งทางด้านการศึกษาค้นคว้าว่าความรู้ที่พึงมีคืออะไร ความคิดที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ดังกล่าวคืออะไร ทัศนคติที่เอื้อต่อการสร้างสรรค์อุดมการณ์คืออะไร และ ทักษะความชำนาญอะไรบ้างที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานตามอุดมการณ์ รวมทั้งจะดำเนินการพัฒนาคนของ อปท. ให้มีคุณลักษณะดังกล่าวด้วย

5.4 **ในเรื่องขององค์กรและรูปแบบการปกครอง** โครงการนี้ครอบคลุมถึงการจัดรูปองค์กรภายในของแต่ละอปท. และรูปแบบการปกครองหรือความสัมพันธ์ ระหว่าง อปท. กับประชาชนในเขตอำนาจของตน รวมทั้งความสัมพันธ์และการเกื้อกูลกันระหว่าง อปท. ด้วยกันเองด้วย โจทย์ก็คือ อปท. แต่ละแห่งควรจัดรูปองค์กรอย่างไร ควรมีความสัมพันธ์กับประชาชนในเขตปกครองของตนเองอย่างไร และความสัมพันธ์ระหว่าง อปท. ด้วยกันเองควรเป็นอย่างไร จึงจะมีประสิทธิภาพสูงสุดและเอื้อต่อการเกิดขึ้นของการปกครองตนเองของท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม โครงการวิจัยและพัฒนา พขบ.ไม่เน้นในเรื่อง การศึกษาเกี่ยวกับความเหมาะสมของการปกครองแบบกระจายอำนาจตามที่เป็นอยู่แล้วตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายในปัจจุบัน และในเรื่องการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐระดับชาติกับอำนาจรัฐระดับท้องถิ่น

5.5 **ทางด้านระบบงาน** เน้นเรื่องระบบงานภายใน ของ อปท. เป็นหลักโดยครอบคลุมถึงระบบงบประมาณ ระบบงานการเงิน ระบบงานภาษีอากร ระบบการตรวจสอบภายใน ระบบการบริหารจัดการภายในองค์กร และระบบการบริการประชาชนของแต่ละ อปท.

5.6 **ทางด้านกฎระเบียบและกฎหมาย** โครงการวิจัยและพัฒนา พขบ. ครอบคลุมถึง การศึกษาวิจัยและพัฒนาเพื่อแก้ไขและเปลี่ยนแปลง กฎระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ บัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ในทุกเรื่อง แต่ไม่มุ่งเน้นที่การศึกษาเพื่อเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ที่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา

1.5 <u>วิธีการวิจัย และกิจกรรม (Research Methodology & Research Activities)</u>

โครงการนี้จะใช้ **วิธีการทำงานร่วมกัน** กับ อปท. เป็นหลัก และใช้การศึกษาค้นคว้าจากเอกสารสิ่งพิมพ์ รวมทั้ง Internet เป็นส่วนประกอบ โดยให้นักวิจัยและพัฒนา เป็นผู้ร่วมคิด ร่วมทำ กับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ ของ อปท.

โครงการ ฯ เริ่มต้นจาก **การประชุมร่วมกัน** เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย กำหนดวิธีทำงานร่วมกัน ร่วมกันกำหนดแผนงาน และลงมือปฏิบัติตามแผนร่วมกัน ซึ่งในการทำงานร่วมกันนี้รวมถึงการค้นคว้าศึกษาร่วมกันด้วย โดยจะมุ่งเน้นให้ฝ่าย อปท. เป็นผู้ลงมือทำเป็นหลัก ให้ อปท. เป็นเจ้าของเรื่อง เจ้าของงาน เจ้าของโครงการ เป็น main and active participant และให้นักวิจัยและพัฒนาเป็นผู้ร่วมคิดร่วมทำ เป็นผู้กระตุ้น เป็นผู้จูงใจ เป็นที่ปรึกษา และเป็น catalyst

แผนงาน และวิธีทำงานที่นักวิจัยและพัฒนา ร่วมกับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ อปท. แต่ละแห่งร่วมกันกำหนดขึ้น จะมีความแตกต่างกันตามสภาพ ความต้องการ และความเหมาะสมของแต่ละ อปท. เป้าหมายวัตถุประสงค์และการวัดผล ของแต่ละ อปท. ก็จะแตกต่างกันด้วย

การศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร สิ่งพิมพ์ รวมทั้งจาก Internet ซึ่งเป็นวิธีวิจัยประกอบนั้น ในการดำเนินการจริงก็จะให้คนของ อปท. มีส่วนร่วมดำเนินการกับนักวิจัย ทั้งนี้เพื่อเป็นการปลูกฝังการเป็นผู้รักเรียน รักค้นคว้า ร่วมกันด้วย

โครงการวิจัยและพัฒนานี้ไม่ใช้วิธีการ จัดสัมมนา จัดฝึกอบรมเป็นหลัก เพราะไม่เชื่อว่าวิธีการดังกล่าวจะก่อเกิดการพัฒนาขีดความสามารถของอปท.อย่างยั่งยืนได้ การสัมมนาและการฝึกอบรมจะทำเป็นเพียงส่วนประกอบเท่านั้น

วิธีการนี้ จะช่วยให้การพัฒนาระบบงาน การพัฒนาเทคโนโลยี และการพัฒนาคน ของแต่ละ อปท. เกิดขึ้นได้อย่างเป็นจริงและยั่งยืน ซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถ ในการบริหารจัดการและคุณภาพของบริการของ อปท.ได้อย่างเป็นธรรมชาติ รวมทั้งทำให้ อปท.มีความเข้มแข็งและปฏิบัติภารกิจได้ดีขึ้น

<u>วิธีการดำเนินงานประกอบด้วยกิจกรรมต่าง ๆ ดังนี้</u>

1.การร่วมกันออกแบบวางระบบงานของนักวิจัยและพัฒนา ในเรื่องเกี่ยวกับ 1.) หลักคิดในการทำโครงการวิจัยและพัฒนา 2.) จุดมุ่งหมายของงานวิจัยและพัฒนา 3.) ภาระหน้าที่ของโครงการวิจัยและพัฒนา ที่มีต่อ อปท. ที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย 4.) บทบาทของทีมงานวิจัยและพัฒนา ที่มีต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท. ที่ร่วมโครงการ 5.) วิธีการทำงานร่วมกับ อปท. 6.) กำหนดกิจกรรมที่จะทำร่วมกับ อปท. 7.) กำหนดวิธีการทำงานของนักวิจัยและพัฒนา 8.) กำหนดวิธีจัดทำวัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกับ อปท. และ 9.) กำหนดวิธีการประเมินผลงานของแต่ละกลุ่มวิจัยและพัฒนา

2.การสำรวจและเลือกสรร อปท. เข้าร่วมโครงการจำนวน 10 แห่ง

3.การประชุมร่วมกันระหว่างนักวิจัยและพัฒนากับผู้บริหาร อปท. เพื่อกำหนดกรอบของการทำงานร่วมกัน

4.การกำหนดวัตถุประสงค์ / เป้าหมาย / วิธีการ และแผนปฏิบัติการของแต่ละอปท. โดยนักวิจัยและพัฒนากับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่แต่ละแห่ง ร่วมกันกำหนดอย่างเป็นรูปธรรม แผนปฏิบัติการที่

เป็นรูปธรรมดังกล่าว เป็นแผนในการทำงานหรือการบริการประชาชน ของ อปท. ในช่วงเวลาของโครงการ ในแผนจะกำหนดโครงการปฏิบัติงานตามปกติตามภารกิจของ อปท. แต่ละแห่ง

5.**การจัดทำแผนการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท**. ในแผนนี้จะประกอบด้วยแผนการพัฒนาระบบงาน แผนการพัฒนาคน แผนการพัฒนาระบบการเงินการคลัง และแผนการพัฒนาระบบเทคโนโลยี ของ อปท

6.**การปฏิบัติการตามแผน** เป็นการทำงานตามแผนงานที่กำหนดร่วมกันของนักวิจัยและพัฒนาและผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ ของแต่ละ อปท.

7.**การปรับปรุงแผนปฏิบัติการและแผนพัฒนาขีดความสามารถตามสภาพและเวลา** แผนรูปธรรมของแต่ละ อปท.เมื่อกำหนดแล้ว ให้สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม ตามสภาพ ตามเวลาและเงื่อนไขทั้งภายนอกและภายในที่เปลี่ยนไป แต่จะยังคงรักษา Spirit ของแผนไว้

8.**การประชุมสรุปงานและประเมินผล** ทุก 4 เดือน ได้มีการประชุม สรุปและประเมินผลการดำเนินงานของแต่ละ อปท. โดยเป็นการประชุมร่วมกันระหว่างนักวิจัยและพัฒนา ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของทั้ง 10 อปท. ในการประชุมนี้แต่ละกลุ่มวิจัยและพัฒนาร่วมกับแต่ละ อปท. จะ เสนอผลการดำเนินงานตามแผน และการปรับปรุงแผน (ถ้ามี) ด้วย

9.**การศึกษาสภาพ การศึกษากฎระเบียบ และการศึกษาเอกสาร รวมทั้งการศึกษาค้นคว้าจาก Internet** (ช่วงนี้รวมถึงการทำ Literature Review) ซึ่งดำเนินการตลอดเวลาของโครงการ

10.**การประชุมสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็น** จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ 1 ครั้ง

11.**การจัดทำรายงานเบื้องต้นของการวิจัย การจัดทำรายงานการวิจัยฉบับสุดท้าย**

12.**การประชุมสัมมนาเพื่อเสนอผลงานและรับฟังความคิดเห็น** จากผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ 1 ครั้ง ก่อนสิ้นสุดโครงการ

13.**การปรับปรุงแก้ไขรายงานการวิจัย** ตามข้อวิจารณ์ของการสัมมนา

14.**การประชุมสรุปบทเรียนของนักวิจัยและพัฒนา** 1 ครั้ง ก่อนเสร็จสิ้นโครงการวิจัยและพัฒนา

2. <u>องค์ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>

นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มดำเนินการกระจายอำนาจภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มีการศึกษาวิจัยและผลงานวิชาการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นตามลำดับ ผลงานเหล่านี้เท่าที่สำรวจได้มีเนื้อหาครอบคลุมประเด็นต่างๆ หลากหลายประเด็นที่สำคัญน่าสนใจดังนี้

2.1 <u>กรอบความคิดในการกระจายอำนาจ</u>

ศาสตราจารย์ (พิเศษ) (ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ (1),2545) เสนอแนวคิดว่า “สำหรับประเทศไทยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น คือการแบ่งอำนาจรัฐ ซึ่งขณะนี้รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางอย่างมากบางส่วนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” และ “การกระจายอำนาจที่ถูกต้องจะต้องไม่ทำให้อำนาจรัฐโดยรวมเพิ่มมากขึ้น หมายความว่าการกระจายอำนาจทำให้อำนาจรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น และอำนาจรัฐของรัฐบาลลดลง”

ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ ชี้ให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแหล่งที่มาของอำนาจจาก 2 ทาง คือ 1. ได้รับอำนาจจากรัฐบาลให้ทำการบริหารงานท้องถิ่นได้ภายในกรอบที่รัฐบาลกำหนดโดยกฎหมาย และ 2. ได้รับมอบอำนาจจากประชาชนในท้องถิ่นผ่านการเลือกตั้ง ให้ทำการบริหารจัดการท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดต่อประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเลือกตั้งผู้บริหารและเสียภาษีให้เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการท้องถิ่น รัฐบาลกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกรอบของกฎหมาย รัฐบาลจะเข้าไปใช้อำนาจรัฐก็ต่อเมื่อ อปท.มีการละเมิดกฎหมาย เป็นการกำกับเมื่อมีการกระทำผิด ไม่ใช่กำกับพฤติกรรมทุกพฤติกรรม “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ต้องรับผิดต่อรัฐบาลกลางในเชิงนโยบาย เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน แต่อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องรับผิดต่อสังคมและบ้านเมืองในเชิงกฎหมาย” การกระจายอำนาจก็คือ “ การมอบความเป็นอิสระในการตัดสินใจจัดการเรื่องราวเกี่ยวกับท้องถิ่น” ส่วนรัฐบาลของประเทศทำเฉพาะเรื่องระดับชาติและเรื่องระดับระหว่างประเทศ รัฐบาลไม่ต้องทำเรื่องของท้องถิ่น” แม้ว่ารัฐบาลยังมีอำนาจดำเนินการเรื่องใดๆ ก็ได้ในท้องถิ่น แต่ถ้าเรื่องใดก็ตามที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เองแล้ว รัฐบาลไม่ควรเข้าไปทำแข่งหรือเข้าไปแย่งทำ ต่อคำถามว่ามีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงหรือไม่ ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ เสนอว่าดูได้จากภาวการณ์บ่งชี้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการเลือกและตัดสินใจได้เองในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่และมีอิสระทางการคลังหรือไม่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการบริหารจัดการเรื่องที่ได้รับมอบหมายและอยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างเต็มที่ คือมีอิสระในการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เลือก ตัดสินใจ ได้โดยไม่ต้องรอคำสั่งและไม่ต้องขออนุมัติ และมีอิสระที่จะเหมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ ชี้ว่าความมีอิสระทางการคลังเป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความมีอิสระทางการคลังเกิดขึ้นเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีและกำหนดอัตราภาษีได้เองและจัดทำงบประมาณและ

กำหนดระเบียบการใช้จ่ายได้เอง โดยไม่ต้องขออนุมัติจากใคร ดังนั้นจึงต้องเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้เอง ในขณะที่รัฐบาลจัดเก็บภาษีแล้วแบ่งให้ก็ต้องแบ่งให้สอดคล้องกับขีดความสามารถในการเสียภาษีของท้องถิ่นนั้นๆ เสมือนหนึ่งเป็นภาษีท้องถิ่นเก็บเอง ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจจึงควรใช้การโอนอำนาจในการจัดเก็บภาษีหรือการโอนเงินภาษีไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก (Revenue Approach)

ดังนั้น ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ เสนอแนะว่าแผนการกระจายอำนาจควรเป็นแผนเพิ่มรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนลดรายจ่ายของรัฐบาลกลางโดยลดลงเท่ากับจำนวนภาษีที่ส่งไปให้ท้องถิ่น แผนการลดกิจกรรมของรัฐบาลซึ่งเคยทำแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนส่งเสริมขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่จำเป็นต้องทำแผนเพิ่มขนาดองค์กรหรือแผนโอนคนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาล ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ เสนอว่ารัฐบาลควรเป็นผู้กำกับดูแลอยู่ห่างๆ โดยทำการตรวจสอบเป็นครั้งคราวภายหลังที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือใช้จ่ายเงินไปแล้ว (Post Audit) โดยไม่ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขออนุมัติก่อนดำเนินการหรือก่อนใช้จ่ายเงิน (Pre-Audit) รัฐบาลไม่ควรมีฐานะเป็น “ผู้บังคับบัญชา” และ “สั่ง” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ควรใช้มาตรการจูงใจหรือใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเครื่องมือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายและระเบียบราชการในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับแนวความคิดและหลักการการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้น จึงจำเป็นต้องศึกษาทบทวนตรวจสอบประเด็นข้อขัดแย้งเพื่อแก้ไขปรับปรุงให้กฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีลักษณะสอดคล้องและเอื้ออำนวยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2.2 <u>เหตุผลของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>

ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ ได้สรุปผลการศึกษาวิจัยของสถาบันพัฒนาสยาม เรื่อง การกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่นภายใต้การอำนวยการของท่าน (ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ (1),2545) ว่าการปกครองและการบริหารจัดการภาครัฐแบบรวมศูนย์เริ่มกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ เพราะมีผลขยายช่องว่างของการพัฒนาระหว่าง กรุงเทพมหานครและปริมณฑลกับชนบท การกระจายรายได้เหลื่อมล้ำมากขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นถูกทำลายมากกว่าที่ควร จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่นเกินกว่าที่ควร ไม่เปิดโอกาสให้มีการสร้างนักบริหารจัดการงานสาธารณะขึ้นตามลำดับชั้น จำกัดและทำลายภูมิปัญญาและเอกลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่น ทำให้เศรษฐกิจไทยโดยรวมไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร และไม่มีการกระจายความเสี่ยงเท่าที่ควร

ในทางตรงข้ามการกระจายอำนาจรัฐสู่ท้องถิ่นมีผลเอื้อต่อการพัฒนาประเทศหลายประการ คือ การกระจายรายได้เท่าเทียมขึ้นจะส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่อไป การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะช่วยให้เกิดการใช้ประโยชน์ของปัจจัยที่แข่งขันได้ดีที่สุดในขอบข่ายทั่วประเทศ ลดภาระของรัฐบาลเกี่ยวกับงานท้องถิ่น เปิดโอกาสให้รัฐรับภาระงานระดับชาติและระหว่างชาติได้ดีขึ้น มีเครื่องมือมากชนิดขึ้นสำหรับนโยบายและยุทธศาสตร์ต่างๆระหว่างประเทศ โดยไม่ขัดกฎกติกาของสากล ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมากขึ้น สร้างโอกาสและสร้างงานในท้องถิ่น การกระจายทรัพย์สินและกระจายความเสี่ยงกว้างขวางขึ้น และมีการเพาะสร้างนักบริหารงานสาธารณะเป็นระดับชั้น

2.3 <u>วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจรัฐ</u>

การศึกษาที่กล่าวถึงข้างต้นเห็นว่าวัตถุประสงค์หลักและเป็นเป้าหมายสูงสุดของการกระจายอำนาจรัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือความผาสุกมากขึ้นของประชาชน นอกจากนี้ยังควรมีวัตถุประสงค์อื่นๆ อีกได้แก่ เพื่อลดบทบาทโดยรวมของอำนาจรัฐทุกระดับชั้น สร้างและใช้นักบริหารภาครัฐระดับต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างระบบบริหารและการปกครองที่ดี (Good governance) และสร้างสรรค์สังคมแบบประชาสังคม (Civil Society)

2.4 <u>โครงสร้างบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>

การศึกษาด้านโครงสร้างบทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชพลเรือนและกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและกระทรวงมหาดไทย, 2544) สรุปว่าโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรแปรไปตามสภาพชุมชนท้องถิ่นและฐานะการเงิน การคลังของท้องถิ่น และควรยกเลิกการกำหนดชั้นของเทศบาล ซึ่งสอดคล้องกับกรอบความคิดของ ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ ดังกล่าวแล้วในข้อ 2.1 และเสนอว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทในการพัฒนาการเมือง พัฒนาเศรษฐกิจชุมชน คุ้มครองสิทธิและความเป็นธรรมในท้องถิ่น และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ควรมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมในการประสานแผนและจัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการพัฒนาต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการคาบเกี่ยวกับหลายท้องถิ่น

เป็นที่น่าสังเกตว่ายังมีความไม่ชัดเจนในแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดและระดับต่างๆ ซึ่งมีพื้นที่ครอบคลุม และภารกิจหน้าที่ทับซ้อนหรือเกี่ยวเนื่องกัน และยังมีประเด็นคำถามว่า ข้อเสนอแนะให้ อบจ.มีหน้าที่ประสานแผนและจัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการพัฒนาต่างๆ ที่คาบเกี่ยวกันระหว่างอบต.ต่างๆ และเทศบาลซึ่งเป็นความสัมพันธ์แนวดิ่งนั้นเหมาะสมหรือไม่ และการกระจายอำนาจโดยจัดแบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น อบจ. เทศบาล และอบต.เป็นโครงสร้างการกระจายอำนาจที่ดีแล้วหรือไม่

2.5 <u>ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น</u>

การศึกษาที่อ้างถึงใน 2.4 สรุปว่า ราชการส่วนกลางควรเป็นผู้กำกับดูแล สนับสนุนการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้นำระบบการวางแผนและระบบบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาคควรเป็นกลไกของราชการส่วนกลางทำหน้าที่ประสานนโยบายระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น และดำเนินโครงการสาธารณะขนาดใหญ่ ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นควรเน้นความเป็นหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกัน และให้หลักประกันความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันควรมีความสัมพันธ์ที่สนับสนุนส่งเสริมกันและกันในรูปสหภาพ หรือสมาคมที่เป็นนิติบุคคล ประชาคมควรมีความสัมพันธ์เชิงหุ้นส่วนผู้มีส่วนได้เสียกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อสรุปดังกล่าวนี้ค่อนข้างสับสนและขัดแย้งในตัวเอง เช่น เป็นไปไม่ได้ที่ราชการส่วนกลางเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและราชการการส่วนภูมิภาคเป็นกลไกของราชการส่วนกลาง แต่ให้เน้นความสัมพันธ์ระหว่างกันแบบเป็นหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกัน การให้ราชการส่วนภูมิภาคดำเนินโครงการสาธารณะขนาดใหญ่ ก็เป็นที่น่าสงสัยว่าราชการส่วนภูมิภาคมีขีดความสามารถและเหมาะสมที่จะเป็นผู้ดำเนินการเพียงใด โครงการสาธารณะขนาดใหญ่ของไทยล้วนดำเนินการโดยราชการส่วนกลางหรือรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ยังเป็นที่น่าสังเกตว่า การศึกษาดังกล่าวมีข้อเสนอที่เน้นการมีผู้ตรวจการท้องถิ่นและการตรวจเงินท้องถิ่น ทั้งในระดับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งขัดแย้งกับหลักการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเองโดยแท้จริง อนึ่ง ข้อเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันในรูปแบบสหภาพหรือสมาคมที่เป็นนิติบุคคลนั้น ยังเป็นที่สงสัยว่ามีเหตุผลความจำเป็นหรือไม่ มีวัตถุประสงค์เพื่ออะไร และเป็นรูปแบบที่เหมาะสมอย่างไร

2.6 <u>ระบบบริหารงานบุคคล</u>

การศึกษาด้านระบบงานบุคคลท้องถิ่นในโครงการเดียวกับที่อ้างถึง 2.5 (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชกาการพลเรือนและกระทรวงมหาดไทย,2541-2544) เสนอให้แยกพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็น 4 กลุ่ม คือ กลุ่มพนักงานบริหารท้องถิ่น กลุ่มวิชาการ กลุ่มวิชาชีพ และกลุ่มปฏิบัติการโดยมีโครงสร้างค่าตอบแทนแตกต่างกัน การเข้าดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นควรเป็นระบบเปิดเพื่อให้ได้บุคลากรที่มีความเหมาะสมกับงานและความจำเป็นของท้องถิ่น การบริหารงานบุคลคลท้องถิ่นควรมีความเป็นอิสระ มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคล เพื่อให้เป็นการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นโดยรวมมีประสิทธิภาพ มีระบบพิจารณาความดีความความชอบ ตามผลสัมฤทธิ์ของงาน มีกองทุนบำเหน็จบำนาญ และมีระบบประกันสุขภาพ โดยรัฐจัดงบประมาณสนับสนุน มีระบบการสรรหาพนักงานที่โปร่งใส งานระบบโอนย้ายสับเปลี่ยนพนักงานระหว่างท้องถิ่นให้มีความคล่องตัวการถ่ายโอนบุคลากรต้องมุ่งเป็นการสร้างสัมฤทธิ์ผลของกิจกรรมและความคุ้มค่าในการจัดบริการสารธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรใช้บุคลากรได้หลายรูปแบบ เช่นบุคลากรที่มี

อยู่เดิม การรับโอน การยืมตัว การจ้างเฉพาะงาน การใช้อาสาสมัคร ให้เอกชนดำเนินการ และการซื้อบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเฉลี่ยบุคลากรจากท้องถิ่นที่มีคนล้นงาน ไปยังท้องถิ่นที่ขาดแคลนบุคลากร การสร้างระบบจูงใจให้บุคลากรโอนมาทำงานท้องถิ่นควรทำอย่างรอบคอบและไม่เพิ่มภาระแก่ท้องถิ่น เช่น ให้พนักงานท้องถิ่นและข้าราชการที่จะโอนมาเป็นพนักงานท้องถิ่นดำรงสถานะพนักงานของรัฐทั้งหมด และให้ข้าราชการที่จะโอนได้รับสิทธิบำเหน็จบำนาญเดิมและได้รับเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ตามระบบใหม่

เป็นที่น่าสังเกตว่าข้อเสนอแนะต่างๆดังกล่าว ยังอยู่บนพื้นฐานแนวคิดแบบรวมศูนย์ ภายใต้แนวความคิดกระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีอิสระในการจัดระบบบริหารงานบุคคล โดยไม่จำเป็นและไม่มีเหตุผลที่จะต้องเป็นแบบเดียวกันทั้งที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเดียวกันและระดับต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งกลุ่มพนักงาน โครงสร้างค่าตอบแทน ระบบสวัสดิการ ระบบการสรรหาพนักงาน ระบบการพิจารณาความดีความชอบและระบบจูงใจให้ข้าราชการโอนมาทำงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่มีความจำเป็นต้องมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคล และระบบโอนย้ายสับเปลี่ยนพนักงานระหว่างท้องถิ่น อย่างไรก็ดี ข้อเสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกใช้บุคลากรได้หลายรูปแบบเป็นความคิดที่ดีน่าสนใจและสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ

2.7 <u>ระบบการเงิน การคลัง การงบประมาณ</u>

2.7.1 ปัญหาด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาของสถาบันพัฒนาสยาม (ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ (2), 2545 และสถาบันพัฒนาสยาม ,2545) พบว่า

1.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้โดยรวมน้อยมาก เมื่อเทียบเป็นสัดส่วนกับรายได้ของรัฐบาลกลางคือประมาณ 13% ในปีงบประมาณ 2543

2.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดหารายได้เองได้น้อยมาก คือจัดหาเองได้เพียงประมาณ 11.5% ของรายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือประมาณ 2.4% ของรายได้ของรัฐบาลกลางในปีงบประมาณ 2544 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงยังพึ่งตนเองไม่ได้ในทางการเงินการคลัง

3.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังด้อยความสามารถในการจัดเก็บรายได้ เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ไม่มีความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดเก็บภาษี เจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ไม่เพียงพอ และขาดระบบงานจัดเก็บที่มีประสิทธิภาพ

4.การกำหนดอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นระบบมีความสับสนในหลักการ และหลายกรณีมีความไม่เหมาะสม และก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติมาก

5.ความสามารถในการเสียภาษี (Taxable Capacity) ของท้องถิ่นแต่และแห่งแตกต่างกันมาก จึงมีความจำเป็นต้องปรับระดับรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เท่าเทียมกันมากขึ้นด้วย

6.วิธีการจัดสรรเงินภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทีละภาษีเป็นรายภาษี ขาดการพิจารณาในภาพรวมและตามหลักวิชา ทั้งยังทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมีส่วนแบ่งในทุกภาษีและทุกรายการรายได้ ทำให้หลักความรับผิด (Accountability) อ่อนไป เพราะประชาชนไม่รู้ว่าภาษีที่ตนเสียไปนั้นใครเอาไปใช้ และใช้ทำอะไรบ้าง

7.เงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และเงินถ่ายโอนภารกิจเฉพาะกิจ เป็นส่วนใหญ่ คือ ประมาณ 70 % ของเงินอุดหนุนทั้งหมดในปีงบประมาณ 2544 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเงินที่รัฐบาลกำหนดลงไปว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปใช้ทำอะไร จึงเป็นข้อจำกัดความเป็นอิสระ ในการดำเนินงานขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น

8.การนับเงินถ่ายโอน เป็นเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นความคิดที่น่าจะไม่ถูกต้อง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการตัดสินใจใช้จ่ายเงินนี้ รัฐบาลควรโอนเงินเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำงบประมาณการใช้จ่ายเอง พร้อมกับลดงบประมาณส่วนกลางที่เป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการในท้องถิ่นโดยกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ

คณะผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า

1.รัฐบาลควรทำการมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีอย่างเป็นระบบ (Systematic Tax Assignment) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจัดเก็บภาษีนั้นๆ เอง หรือ “จ้าง” หรือ “ฝาก” หน่วยงานอื่นจัดเก็บก็ได้ การมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความรับผิดชอบ (Accountable) ต่อประชาชนในท้องถิ่นและมีการใช้จ่ายอย่างรับผิดชอบ ซึ่งทำให้การจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

การมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีอย่างเป็นระบบ จะต้องพิจารณาภาษีที่พึงเก็บในประเทศไทยทุกภาษีว่า ภาษีใดควรเป็นภาษีของท้องถิ่น ภาษีใดควรเป็นภาษีของรัฐบาลกลาง และภาษีใดควรเป็นภาษีที่ใช้ฐานร่วมกัน ภาษีที่ควรมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเป็นภาษีที่ใช้หลักประโยชน์ (Benefit Principle) เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Administrative Feasibility) มีเสถียรภาพของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Revenue Stability) และมีความยืดหยุ่นต่อรายได้ของท้องถิ่น (Revenue Elasticity) ไม่ก่อให้เกิดการบิดเบือนในการเลือกที่ตั้งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือเกิดการบิดเบือนน้อยที่สุด ไม่ก่อให้เกิดการผลักภาระไปสู่ท้องถิ่นอื่น (Tax Export) และหลีกเลี่ยงการแข่งขันกันในทางที่ไม่ถูกต้อง ในการวิเคราะห์ตามหลักการดังกล่าว คณะผู้ศึกษาสรุปว่า ภาษีที่ควรอยู่ในอำนาจจัดเก็บของรัฐบาลกลางได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล และภาษีศุลกากร ภาษีที่ควรใช้ฐานร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิตและภาษีธุรกิจเฉพาะ ซึ่งตามหลักการควรใช้เป็นฐานร่วมกันต่อไป ภาษีที่ควรเป็นภาษีท้องถิ่นได้แก่ ภาษีที่เก็บจากฐานทรัพย์สิน โดยรวมภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่เข้าด้วยกัน เป็นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีป้ายทะเบียนรถยนต์ ภาษีการโอนที่ดิน ภาษีป้าย และภาษีการพนัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะผู้ศึกษาเสนอแนะว่า องค์การบริหารส่วน

จังหวัดควรได้รับมอบอำนาจให้จัดเก็บภาษีและได้รับรายได้จากค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์ ภาษีรถยนต์ประจำปี ภาษีรับมรดก ภาษีผู้พักโรงแรม ภาษีค้าปลีกน้ำมัน และภาษีค้าปลีกยาสูบ องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลรวมทั้งเมืองพัทยา ควรได้รับมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีและได้รับรายได้จาก ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีการพนัน ภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล (ดังกล่าวแล้ว)และภาษีและรายได้ส่วนของท้องถิ่นที่เกิดจากทรัพยากรธรรมชาติ

2.ควรเร่งเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง

3.ควรปรับระดับรายได้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Revenue Equalization) โดยรัฐบาลจัดสรรภาษีที่ใช้ฐานร่วมกันให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป แก่เทศบาลและอบต.ตามเกณฑ์จำนวนประชากรในแต่ละปีงบประมาณ กรณีภาษีมูลค่าเพิ่มส่วนที่กรมสรรพากรจัดเก็บ ควรแบ่งแยกตามจังหวัดแหล่งที่จัดเก็บแล้วจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มของแต่ละจังหวัดให้เทศบาลและอบต.ในจังหวัดตามสัดส่วนของประชากร

4.ควรยกเลิกข้อบัญญัติเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายต่างๆ ทั้งหมดแล้วออกกฎหมายใหม่เรียกว่า พ.ร.บ.รายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ

5.ควรยกเลิกการจัดเก็บภาษีแบบแบ่งเป็นรายภาษีและใช้วิธีแบ่งโดยรวม (Totality approach) แทน คือแบ่งภาษีตามการมอบอำนาจจัดเก็บภาษีและตามการจัดสรรภาษีฐานร่วมตามเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว หากยังมีความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ก็ใช้เงินอุดหนุนทั่วไปเป็นเครื่องมือปรับความเหลื่อมล้ำตามต้องการ

6.เงินอุดหนุนที่รัฐบาลส่งไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเงินอุดหนุนทั่วไปเท่านั้น ที่ควรนับเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่นับเป็นส่วนหนึ่งของวงเงินตามสัดส่วนรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาลตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่ควรนับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นส่วนหนึ่งของวงเงินดังกล่าว รัฐบาลควรเพิ่มสัดส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปให้มากขึ้น โดยลดสัดส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจลง และควรยกเลิกการนับ"เงินถ่ายโอน" เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้คณะผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเป็นรายภาษีดังนี้

1.ควรให้มีการจัดเก็บภาษีการรับมรดกโดยให้เป็นอำนาจของ อบจ.โดยเก็บจากผู้รับมรดก เมื่อมีการรับมรดกเฉพาะที่เป็นอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียนรวมทั้งทรัพย์สินทางการเงิน ในเบื้องต้นควรกำหนดอัตราภาษีให้ต่ำมากๆ เช่น ประมาณ 5 -10 % ตามแต่ อบจ.แต่ละแห่งจะประกาศใช้ภาษีการรับมรดกที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ควรเป็นรายได้ของ อบจ.ที่อสังหาริมทรัพย์ตั้งอยู่ และภาษีการรับมรดกที่เป็นสังหาริมทรัพย์ควรเป็นรายได้ของ อบจ.ที่เป็นภูมิลำเนาของผู้ได้รับมรดก

2.ควรยกเลิกการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มภายใต้กฎหมาย 4 ฉบับ คือ พ.ร.บ. จัดสรรเงินรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ร.บ.แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 และพ.ร.บ.เมืองพัทยา จัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตามแนว พ.ร.บ. จัดสรรเงินรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลัก โดยเพิ่มอัตราส่วนการจัดสรรจาก 1 ใน 9 เป็น 30% ของการจัดเก็บภาษีของรัฐบาล

3.ควรกำหนดให้ภาษีทรัพย์สินที่กำลังจัดทำให้ใหม่เรียกว่าภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นภาษีท้องถิ่น และใช้แทนภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ที่มีอยู่เดิม โดยให้ใช้มูลค่าทรัพย์สิน (Capital value) เป็นฐานภาษี แทนการใช้ค่ารายปี (Rental Valve) เป็นฐานภาษี เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินเต็มที่ขึ้น ควรกำหนดให้เจ้าของทรัพย์สินเพื่ออยู่อาศัยต้องเสียภาษีด้วย และควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกกำหนดอัตราภาษีของตนเองได้ ทั้งนี้ให้ผู้เสียภาษีประเมินภาษีเองแทนการประเมินโดยเจ้าพนักงาน ซึ่งสามารถตรวจสอบความถูกต้องของการเสียภาษีได้ภายหลัง และควรจัดทำแผนที่ภาษีและมีระบบการเตือนและติดตามการเสียภาษีอย่างมีประสิทธิภาพ

4.ควรปรับปรุงภาษีป้าย โดยเปลี่ยนจากการเก็บจากเจ้าของป้ายเป็นเก็บจากเจ้าของทรัพย์สินอันเป็นที่ตั้งของป้ายและจัดเก็บภาษีป้ายตามลักษณะของป้าย แทนตามลักษณะเจ้าของป้าย

5.ควรเปลี่ยนภาษีรถยนต์ จากการเป็นภาษีของรัฐบาลเป็นภาษีของ อบจ.โดยเก็บภาษีตามลักษณะของรถไม่ว่าจะใช้เพื่อการใด และเพิ่มอัตราภาษีให้สูงขึ้น โดยไม่มีการลดหย่อนให้รถเก่า

6.ควรเปลี่ยนค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินจากการเป็นภาษีของรัฐบาลเป็นภาษีของอบจ.

การศึกษาโครงการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ ,2546) พบว่า ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองคิดเป็นสัดส่วนต่อประชากรมีแนวโน้มลดลง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีแนวโน้มต้องพึ่งพิงทรัพยากรจากส่วนกลางมากขึ้น ทั้งยังมีความเหลื่อมล้ำของรายได้ที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเดียวกันและต่างระดับกัน การจัดสรรรายได้ที่ผ่านมามีลักษณะยุ่งยากซับซ้อนไม่ชัดเจน ไม่ได้คำนึงถึงภาพรวมของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งและขนาดของภารกิจและความจำเป็นในการใช้จ่าย เพื่อการให้บริการสาธารณะของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษานี้จึงได้ประมาณการความต้องการใช้จ่ายพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศ(Thailand Local Government Basic Fiscal Need : TBFN) ซึ่งแตกต่างกันไปตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประมาณการรายได้จากภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง พร้อมทั้งจัดทำสูตรการจัดสรรภาษี โดยมีหลักการว่า เป็นภาษีที่อยู่บนพื้นฐานของการได้รับประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น การศึกษานี้พิจารณาจัดสรรภาษีต่าง ๆ โดยครอบคลุมเฉพาะภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต และภาษียานยนต์และล้อเลื่อน การศึกษานี้เสนอว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนควรยึดหลักเกณฑ์ความเพียงพอของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การไม่กระตุ้นให้เกิดปัญหาการขาดดุลงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การ

พยากรณ์ได้และความสะดวก เข้าใจง่าย ทั้งยังได้กำหนดสูตรเงินอุดหนุนให้ขึ้นอยู่กับดัชนีผลิตภัณฑ์มวลรวมและดัชนีรายได้ของประชากรในท้องถิ่น ดัชนีจำนวนประชากร ดัชนีจำนวนรถยนต์ และดัชนีระยะทางถนน แล้วแต่กรณีภาษีที่จะจัดสรร นอกจากนี้การศึกษานี้เสนอว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจรายโครงการตามนโยบายรัฐควรเป็นการอุดหนุนเต็มจำนวน แต่ในระยะยาวเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้มากขึ้นอาจเปลี่ยนเป็นเงินอุดหนุนแบบจ่ายสมทบ (Matching Specific Grant) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมรับผิดชอบ ส่วนเงินอุดหนุนเพื่อถ่ายโอนภารกิจควรเปลี่ยนเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปส่วนหนึ่ง และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจอีกส่วนหนึ่ง สำหรับภารกิจที่ “เลือกทำโดยอิสสระ” ควรให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ส่วนที่เป็น “หน้าที่ที่ต้องทำ” บางภารกิจอาจให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป บางภารกิจอาจให้เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และบางภารกิจอาจไม่ให้เงินอุดหนุน

การศึกษาประเมินผลการจัดสรรภาษีและการกำหนดประเภทภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ศูนย์บริการจัดการเศรษฐศาสตร์ 2547)ได้ศึกษาผลจากการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการจัดสรรรายได้เงินอุดหนุนของรัฐบาลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างก่อนและหลังการกระจายอำนาจใน 3 ประเด็นสำคัญ คือ ความเท่าเทียมของรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความสอดคล้องต่อภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า

1. มีความเหลื่อมล้ำทางรายได้เป็นอย่างมากระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการคลังลดลงต้องพึ่งพิงทรัพยากรจากส่วนกลางมากขึ้น
3. การจัดสรรรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. เกณฑ์การจัดสรรรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สร้างแรงจูงใจในการเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะผู้ศึกษาได้ศึกษาหลักการจัดเก็บภาษี แนวคิดในการจัดสรรรายได้และระบบภาษีท้องถิ่นในต่างประเทศบางประเทศ เช่น เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย และสรุปว่าภาษีท้องถิ่นควรเป็นภาษีที่ฐานภาษีไม่เคลื่อนย้าย อยู่ในขอบเขตของท้องถิ่น ก่อให้เกิดรายได้ที่ลอยตัวตามภาวะเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ เป็นที่ยอมรับของประชาชน และจัดเก็บง่าย พร้อมทั้งเสนอแนะว่าควรมีการมอบอำนาจการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ (Systematic Tax Assignment) เร่งเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับการจัดสรรรายได้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งเสนอแนวทางการจัดสรรภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล ซึ่งได้แก่ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีมูลค่าเพิ่ม และเสนอให้จัดเก็บภาษีประเภทใหม่ๆเพื่อเป็นฐานรายได้ท้องถิ่น เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีผังเมือง และภาษีการอยู่อาศัย

การศึกษาโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและศูนย์บริการวิชาการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2544) พบว่าระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนที่เป็นอยู่ ไม่ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือรักษาดุลการคลัง ระบบงบประมาณและระบบบัญชีเดิมไม่เอื้อต่อการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจและภาระหน้าที่เพิ่มขึ้น ระบบงบประมาณขาดการพิจารณาเหตุผลในการจัดสรรงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณไม่คำนึงถึงประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของทุน ขาดข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์การลงทุน ระบบบัญชีจัดทำตามกลุ่มรายจ่าย ไม่ได้สะท้อนต้นทุนของกิจกรรมโครงการต่างๆทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพได้ จึงเสนอแนะระบบงบประมาณและระบบบัญชีที่เน้นการรักษาวินัยทางการคลังของท้องถิ่นทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ส่งเสริมการจัดสรรงบประมาณแก่กิจกรรมตามลำดับความสำคัญ ส่งเสริมการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ รับผิดชอบต่อประชาชน โปร่งใสตรวจสอบได้และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกขั้นตอน สำหรับระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนนั้น คณะผู้ศึกษาเสนอว่าสำหรับภารกิจในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนโดยไม่มีผลกระทบต่อพื้นที่ใกล้เคียงเช่นบริการจัดเก็บขยะ บริการจัดการที่จอดรถเป็นต้น ให้ใช้เงินรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองและเงินอุดหนุนทั่วไปดำเนินการ ส่วนบริการสาธารณะที่มีผลกระทบต่อชุมชนข้างเคียง หรือเป็นกิจกรรม/โครงการตามนโยบายของรัฐบาล เช่น การบริการการศึกษา สาธารณสุขเป็นต้น ให้ใช้เงินอุดหนุนแบบ (Sectional Block Grants) และเงินอุดหนุนแบบ Matching Grants

การศึกษาวิจัยรูปแบบใหม่ด้านระบบงบประมาณการเงิน การคลังท้องถิ่น ในโครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและกระทรวงมหาดไทย,2541-2544) เสนอหลักการแนวความคิดในการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่นว่าต้องมีความชัดเจนในภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดขนาดรายได้ที่เหมาะสมกับรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แหล่งรายได้ที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสร้างรายได้อย่างสม่ำเสมอ มีแหล่งกำเนิดในท้องถิ่น ท้องถิ่นต้องพยายามพึ่งตนเองด้านรายได้ให้มากที่สุด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการและมีอำนาจตัดสินใจในการให้บริการสาธารณะภายใต้หลักการปกครองตนเอง การกระจายอำนาจการเงินการคลังสู่ท้องถิ่นต้องคำนึงถึงฐานะการเงินการคลังของประเทศหรือรัฐบาลกลางและความเสมอภาคระหว่างท้องถิ่นด้วย ระบบงบประมาณที่ดีของท้องถิ่นต้องแสดงภาพรวมของการพัฒนาท้องถิ่นแบบบูรณาการ แสดงความรับผิดชอบของผู้บริหารท้องถิ่น มีความสอดคล้องกันระหว่างแผนพัฒนาท้องถิ่นกับงบประมาณ มีระบบรายงานทางบัญชีที่ดี เข้าใจง่าย โปร่งใส แสดงฐานะการเงินการคลังของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงและทันความต้องการของผู้บริหาร มีการติดตามผลงานเป็นหลัก และมีแผนงบประมาณระยะกลาง 2-3 ปี ในส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองต้องให้ความสำคัญต่อการขยายฐานภาษี และการหาแนวทางเพิ่มรายได้ในรูปแบบอื่นๆเพื่อพึ่งตนเองได้ในระยะยาว ส่วนรายได้ที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลต้องคำนึงถึงภารกิจและความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นแต่ละประเภทเป็นหลัก ส่วนเงินอุดหนุนจากรัฐบาลควรมีวัตถุประสงค์เพื่อลดช่องว่างระหว่างท้องถิ่นที่มีฐานะการเงินการคลังต่างกัน เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินงานบริการสาธารณะได้มาตรฐานหรือแก้ปัญหาได้ทันสถานการณ์ และกระตุ้นให้ท้องถิ่นพึ่งพารายได้ตนเองในระยะยาว เงินอุดหนุนควรให้แบบมีเงื่อนไขใช้ในภารกิจที่รัฐบาลกำหนด หรือแบบที่รัฐบาลกำหนดประเภทบริการที่ท้องถิ่นควรรับผิดชอบงบประมาณสมทบกับเงินอุดหนุน การถ่ายโอนงบประมาณและเงินอุดหนุนต้องมีความสอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น และหน่วยราชการเจ้าของภารกิจเดิมต้องลดบทบาทลง ท้องถิ่นต้องมีวินัยทางการเงินการคลัง รัฐต้องกำหนดมาตรการกำกับ ดูแล และตรวจสอบการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีการทบทวนสัดส่วนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และท้องถิ่นต้องมีแผนในการสร้างการมีส่วนร่วมและการรับรู้การใช้งบประมาณของท้องถิ่น

หลักการแนวความคิดที่สำคัญๆ ในการศึกษา วิจัยรูปแบบใหม่ด้านระบบงบประมาณ การเงิน การคลังของท้องถิ่นดังกล่าวนี้ ได้ถูกนำเสนอเช่นเดียวกันในบทความ “ การกระจายอำนาจการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543,” โดย สุรเชษฐ เนียมทิง (สุรเชษฐ เนียมทิง,2545)

ในการพัฒนาขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะนักวิจัยสถาบันพัฒนาสยาม (สถาบันพัฒนาสยาม,2545) เสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำระบบฐานข้อมูล ทะเบียนทรัพย์สินและราคาประเมินทุนทรัพย์ และจัดทำแผนที่ภาษีและสำรวจข้อมูลเพิ่มเติมตามการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้จัดเก็บภาษีได้ครบถ้วนถูกต้อง ปรับปรุงสถานที่รับชำระภาษีให้สะดวกสบายสวยงาม มีบรรยากาศการต้อนรับที่ดี จัดเจ้าหน้าที่ต้อนรับและให้คำแนะนำเป็นอย่างดี ให้ข้อมูลความรู้ภาษีอากรแก่ประชาชน จัดสัปดาห์รณรงค์และจูงใจให้ประชาชนมาเสียภาษีเร็วขึ้นแทนที่จะรอรับการชำระภาษีในวันสุดท้าย

ในด้านรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันพัฒนาสยามเสนอให้จัดแบ่งภารกิจในภาครัฐเป็นระดับชาติ ระดับระหว่างประเทศและภารกิจที่กระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นภารกิจของรัฐบาล ส่วนภารกิจระดับท้องถิ่นเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ประจำวัน เช่น การรักษาความปลอดภัย การรักษาความสะอาด การจัดให้มีสวนสาธารณะ สถานีรถประจำทาง ฯลฯ เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งเสนอว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรขนาดเล็ก ไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการงบประมาณเช่นเดียวกับรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรขนาดใหญ่ และควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณ ตั้งแต่เริ่มต้นจนจบกระบวนการจัดทำงบประมาณ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และเสนอให้ใช้ระบบบัญชีแบบเกณฑ์คงค้างแทนเกณฑ์เงินสด และระบบพัสดุที่ให้ความสมดุลระหว่างการควบคุมกับความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

ในประเด็นเกี่ยวกับดุลการคลัง สถาบันพัฒนาสยาม พบว่า ดุลการคลังแทบไม่มีบทบาทเลยในการดำเนินนโยบายการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะนักวิจัยเสนอว่าวินัยการคลังเป็นสิ่งจำเป็นและ

สำคัญมากต่อความมีเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวินัยด้านการใช้จ่าย การก่อหนี้ การลงทุน และการบริหารการเกินดุลและขาดดุลงบประมาณ คณะนักวิจัยได้เสนอแนวทางในการพัฒนาระบบรายงานข้อมูลการคลังที่มีมาตรฐาน โปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อจะสามารถวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายการคลังท้องถิ่นต่อเศรษฐกิจและภาพรวมฐานะการคลังของภาครัฐ ซึ่งรวมทั้งรัฐบาลกลาง รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและศูนย์บริการวิชาการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2544 และ .ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2544) ได้มีการจัดทำระบบฐานข้อมูลและจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการเงินการคลังท้องถิ่นขึ้น เพื่อเป็นระบบสารสนเทศสำหรับการเผยแพร่ ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล การดำเนินงานและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และใช้ประโยชน์ในการศึกษาวิจัย วิเคราะห์และกำหนดนโยบาย ข้อมูลที่จัดเก็บแบ่งเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ ข้อมูลพื้นฐานของท้องถิ่น ข้อมูลการเงินการคลัง ข้อมูลกิจกรรมการดำเนินงาน และข้อมูลแสดงคุณภาพและประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยศูนย์ข้อมูลที่จัดตั้งขึ้นรวบรวมข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับปรุงฐานข้อมูลให้เป็นปัจจุบันและแสดงผลผ่านระบบอินเตอร์เน็ต เพื่อให้ประชาชนและผู้สนใจเข้าถึงฐานข้อมูลได้โดยสะดวก โดยข้อมูลมีความต่อเนื่องวัดความเปลี่ยนแปลงได้และเปรียบเทียบระหว่างท้องถิ่นได้

การศึกษาเชิงประจักษ์เปรียบเทียบความสามารถในการจัดเก็บรายได้โดยใช้ข้อมูลปีงบประมาณ 2543 ของ อบต. 226 แห่ง โดย ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2547) พบว่าอบต.ส่วนใหญ่ยังด้อยประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้และน่าจะสามารถจัดเก็บรายได้ให้สูงขึ้นได้

มีข้อน่าสังเกตว่าผู้ศึกษาวิจัยคณะต่างๆ ที่กล่าวถึงข้างต้น มีแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลังแตกต่างกันอยู่บ้าง ในขณะที่คณะผู้ศึกษาศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและกระทรวงมหาดไทยยึดหลักการกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหาวิธีจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างพอเพียง คณะผู้ศึกษาของสถาบันพัฒนาสยามได้ยึดหลักการ การกระจายอำนาจการจัดเก็บรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดเก็บได้เองโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระที่จะกำหนดภารกิจต่างๆ เอง การจัดสรรรายได้จากรัฐบาลส่วนกลางเป็นการจัดสรรจากภาษีที่เป็นฐานร่วมของส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นโดยเพิ่มสัดส่วนที่จัดสรรให้ส่วนท้องถิ่นสูงขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนดไว้แล้ว และจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ที่คำนึงถึงหลักความเท่าเทียมระหว่างท้องถิ่นโดยใช้สัดส่วนจำนวนประชากรเป็นเกณฑ์การจัดสรรรายได้ทั้งปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีอิสระในการจัดสรรงบประมาณเพื่อภารกิจต่างๆ แนวความคิดของสถาบันพัฒนาสยามเป็นแนวความคิดกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ส่วนแนวความคิดของคณะผู้ศึกษาในกลุ่มแรกยังมีความคิดแบบรวมศูนย์และมาตรฐานเดียวอยู่

เป็นแนวความคิดกระจายภาระงานมากกว่ากระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอแนะของคณะผู้ศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและกระทรวงมหาดไทยที่เสนอแนะให้เงินอุดหนุนมีเงื่อนไขใช้ในภารกิจที่รัฐบาลกำหนดเป็นเงินอุดหนุนที่เข้าลักษณะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งสถาบันพัฒนาสยามมีความเห็นตรงข้ามว่าควรยกเลิก และให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปทั้งหมด หากเปรียบเทียบสูตรการจัดสรรภาษีต่างๆ ที่คณะผู้ศึกษาศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์เสนอกับหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ที่สถาบันพัฒนาสยามเสนอก็จะเห็นได้ว่าเกณฑ์ของสถาบันพัฒนาสยามชัดเจน เข้าใจง่ายปฏิบัติง่าย โปร่งใสกว่า และมีเหตุผลรองรับที่หนักแน่น ในขณะที่สูตรการจัดสรรรายได้ที่ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์เสนอนอกจากจะยุ่งยากกว่าแล้ว ยังขึ้นอยู่กับดุลพินิจในการกำหนดน้ำหนักถ่วงของตัวแปรในสูตรซึ่งไม่มีเหตุผลหรือหลักการว่าควรกำหนดน้ำหนักถ่วงอย่างไร

2.8 <u>การถ่ายโอนภารกิจสู่ อปท.</u>

การทดลองถ่ายโอนภารกิจจาก 10 กรม ในกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงสาธารณสุข ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ อบจ. เทศบาลและอบต. ในจังหวัดราชบุรี มหาสารคาม และนครราชสีมา รวม 33 องค์กร (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและกระทรวงมหาดไทย 2541-2543) พบว่าอบต.บางแห่งมีขนาดเล็กเกินไปที่จะรับภารกิจบางอย่างจากส่วนกลางมาดำเนินการเนื่องจากอาจไม่คุ้มค่าในการบริหารจัดการ มีความซ้ำซ้อนในหน้าที่ระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านกับอบต. โดยรวมบุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่นมีความรู้ประสบการณ์และคุณภาพด้อยกว่าข้าราชการในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค มีกฎหมายกฎระเบียบต่างๆ จำนวนมากที่ต้องปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เช่น กฎหมายงบประมาณ กฎหมายประมง กฎหมายป่าไม้ กฎหมายบำบัดโรคสัตว์ เป็นต้น มีภารกิจของบางกรมของราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในภูมิภาคที่อาจมีปัญหาการประสานงานกับท้องถิ่นหากมีการถ่ายโอนงานไปสู่ท้องถิ่น และภาคประชาสังคมมีบทบาทสำคัญมากต่อความสำเร็จของการถ่ายโอนภารกิจ

คณะผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่าการถ่ายโอนภารกิจควรมีรูปแบบหลากหลาย เช่น ท้องถิ่นรับไปดำเนินการทั้งหมด หรือบางส่วน ท้องถิ่นร่วมดำเนินการกับราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ท้องถิ่นซื้อบริการจากราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคหรือภาคเอกชน โดยคำนึงถึงความคุ้มค่า ควรมีแผนสร้างขีดความสามารถให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาคมและดำเนินการอย่างเป็นระบบล่วงหน้าเพื่อให้มีความพร้อมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องที่จะโอนและรับโอนภารกิจ ควรปรับปรุงระบบกลไกของรัฐที่มีอยู่เดิมและสร้างกลไกใหม่ เพื่อสร้างระบบบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีในท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการตรวจเงินท้องถิ่น ผู้ตรวจการท้องถิ่นของรัฐสภา สถาบันพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น ควรปรับเปลี่ยนระบบความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น (ดูข้อ 2.5) ควรมีระบบประกันคุณภาพการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะผู้ศึกษาได้เสนอแนะให้ขยายผลการทดลองโอนภารกิจต่อไปว่า ควรจัดทำโครงการทดลองเพื่อศึกษาหารูปแบบการถ่ายโอนที่เหมาะสมในบางภารกิจที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการมีมาตรฐานและความชำนาญเฉพาะด้าน เช่น ภารกิจด้านสาธารณสุข การศึกษาเป็นต้น ควรส่งเสริมให้สถาบันการศึกษาทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค และองค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาคม ควรมีการศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับประสบการณ์และความสำเร็จของประชาคมในท้องถิ่นต่างๆ เพื่อหาแนวทางส่งเสริมให้เกิดประชาคมที่เข้มแข็งและมีบทบาทในการทำงานร่วมกับผู้บริหารท้องถิ่น และตรวจสอบการทำงานขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดทำจรรยาบรรณสำหรับนักปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติสำหรับบุคลากรของท้องถิ่น และควรให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางในการกำกับ ดูแล ส่งเสริมการทดลองถ่ายโอนภารกิจโดยจัดตั้งคณะกรรมการกำกับการทดลองประกอบด้วยผู้แทนจังหวัดหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้แทนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการ

นอกจากนี้คณะผู้ศึกษายังเสนอแนะให้มีการจัดทำแผนแม่บทพัฒนาความเข้มแข็งให้ท้องถิ่นทั้งระยะสั้นและระยะยาวในด้านระบบโครงสร้างการบริหารงานและการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานในด้านบริหารจัดการทั่วไปของท้องถิ่น จัดทำระบบประกันคุณภาพบริการสาธารณะโดยมีตัวชี้วัดเพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานของท้องถิ่นและสร้างระบบเครือข่ายพันธมิตรกับสถาบันศึกษาทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค

การศึกษาวิจัยประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการถ่ายโอนและความเหมาะสมของภารกิจที่จะถ่ายโอน (แหล่งข้อมูลอ้างอิง) พบว่ามิได้มีการพิจารณาให้ความสำคัญกับกระบวนการถ่ายโอน การพัฒนาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวคิดในการบริหารจัดการสมัยใหม่ ที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์หรือผลผลิตของกิจกรรม ที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอย่างแท้จริง ไม่มีบูรณาการในกระบวนการถ่ายโอน มีความซ้ำซ้อนในกิจกรรมที่ถ่ายโอนไปยัง อปท.ต่างๆ กิจกรรมที่ถ่ายโอนเป็นความต้องการขั้นต่ำในมุมมองของราชการส่วนกลาง อปท.ส่วนใหญ่ขาดงบประมาณ บุคคลากร และทักษะในการบริหารจัดการ และมีปัญหาเกี่ยวกับการเมืองและอิทธิพลในท้องถิ่น

คณะผู้วิจัยเสนอแนะให้มีการพัฒนาส่งเสริมสนับสนุนให้ อปท.แต่ละแห่งมีความสามารถในการบริหารจัดการ และจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ โดยใช้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นกลไกในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ ปรับปรุงแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจเพื่อแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่างอบจ.และอปท.อื่น ๆ โดยการกำหนดพื้นที่กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลประโยชน์และผลกระทบของบริการสาธารณะให้ชัดเจน สำหรับแต่ละอปท. รวมทั้งจัดระบบความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างอปท.แต่ละประเภท/ระดับ ให้อปท.ทุกประเภท/ระดับ มีแผนแม่บท/ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาท้องถิ่น พัฒนาให้อปท.มีระบบการบริหารจัดการที่ดี พัฒนาบุคลากรของอปท.ให้มีทักษะในการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ให้มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและกลไกการถ่ายทอดองค์ความรู้วิทยากรต่าง ๆ สู่ท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ และให้มีระบบการให้คำปรึกษากำกับดูแลติดตามประเมินผล และการให้ความช่วยเหลือร่วมมือในการดำเนิน

ภารกิจที่อปท.ด้อยความสามารถ โดยการพัฒนาอบจ.ให้มีขีดความสามารถพึ่งตนเอง มีอิสระในการตัดสินใจในกิจการของตนเองและมีบทบาทเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง สนับสนุน ช่วยเหลือ และประสานความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะของอปท.อื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการสาธารณะที่ต้องร่วมกันหลายพื้นที่ ใช้เทคโนโลยีหรือเงินลงทุนสูง ซึ่งไม่คุ้มค่าที่อปท.ระดับล่างจะดำเนินการโดยลำพัง แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นควรเชื่อมโยงกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ปรับบทบาทของราชการส่วนกลางเป็นหน่วยงานนโยบายหน่วยพัฒนาวิชาการกำหนดมาตรฐานถ่ายทอดเทคโนโลยีสู่ อปท.และปรับบทบาทราชการส่วนภูมิภาคเป็นที่ปรึกษา สนับสนุนช่วยเหลือ กำกับดูแลการดำเนินงานของ อปท.

นอกจากนี้คณะวิจัยได้พัฒนาเกณฑ์ชี้วัดในการประเมินความพร้อมของอปท.โดยมีตัวชี้วัดในมิติต่างๆ ได้แก่ อัตรากำลังคนตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน การพัฒนาทักษะของบุคลากร การนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ในการดำเนินงาน การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การปรับระบบบริหารจัดการ โครงสร้างองค์กร ความพอเพียงของงบประมาณ ความสามารถในการจัดหารายได้ การสำรวจรับฟังความเห็นของผู้รับบริการ การนำระบบประกันคุณภาพมาใช้ในการให้บริการประชาชน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการท้องถิ่นและการตรวจสอบสาธารณะ เป็นต้น

2.9 <u>มาตรฐานบริการและเครื่องชี้วัด</u>

การศึกษาของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และศูนย์บริการวิชาการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และศูนย์บริการจัดการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,2544) พบว่า หน่วยราชการต่างๆ มีระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการทำงานเป็นจำนวนมาก เมื่อมีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการปรับกฎระเบียบเหล่านั้นให้เหมาะสมกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำของแต่ละบริการ/กิจกรรม และยังขาดมาตรการสนับสนุนให้ท้องถิ่นเพิ่มศักยภาพที่จะปฏิบัติงานตามมาตรฐาน

2.10 <u>เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>

ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ทำการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะเครื่องชี้วัดประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ,2547) จำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ อบจ. เทศบาล และอบต. และจำแนกตามประเภทของกิจกรรม ได้แก่ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อม และการจัดการด้านการเมืองการปกครอง ข้อเสนอแนวทางการพัฒนามาตรฐานบริการขั้นต่ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อเสนอการพัฒนาฐานข้อมูลและสถาบัน คณะผู้วิจัยเสนอให้มีเครื่องชี้วัดแกนกลาง (Core Indicators) และเครื่องชี้วัดทางเลือก (Optional Indicators) เครื่องชี้วัดแกนกลางใช้ข้อมูลเชิงปริมาณ ซึ่งรวบรวบได้จากรายงานมาตรฐานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำอยู่เป็นประจำและ

จากแบบสำรวจข้อมูลเพิ่มเติม และข้อมูลเชิงคุณภาพซึ่งได้จากการสำรวจความพึงพอใจของประชาชน เครื่องชี้วัดทางเลือกเป็นเครื่องชี้วัดที่ให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำตามลักษณะเฉพาะและความต้องการของท้องถิ่นโดยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดทำ นอกจากนี้ได้เสนอวิธีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของบริการเป็น 2 แบบคือเกณฑ์ขั้นต่ำสมบูรณ์ซึ่งกำหนดตามหลักวิชาการ และเกณฑ์ขั้นต่ำโดยเปรียบเทียบ (Relative Benchmark) โดยถือเกณฑ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ปฏิบัติได้เป็นเกณฑ์ขั้นต่ำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนน้อยที่ปฏิบัติไม่ได้ถือว่าทำได้ต่ำกว่ามาตรฐานเพื่อเป็นเครื่องเตือนให้ปรับปรุงยกมาตรฐาน

3. สภาพปัญหา และ ขีดความสามารถที่ อปท.ควรพัฒนา

3.1 สภาพปัญหา

เพื่อที่จะทราบว่า อปท.ควรจะพัฒนาขีดความสามารถอะไรบ้าง คณะผู้วิจัยฯได้ใช้กระบวนการวางแผนเป็นเครื่องมือ โดยคณะนักวิจัยและพัฒนาได้ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของ อปท. ที่ร่วมโครงการฯ ศึกษา ทบทวน วิพากษ์ วิจารณ์ ระดมสมองแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างเจ้าหน้าที่ของแต่ละ อปท.กับคณะนักวิจัยฯ ประจำ อปท. นั้นๆ และแก้ไขปรับปรุงแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการ พร้อมทั้งจัดทำและแก้ไขปรับปรุงแผนพัฒนาขีดความสามารถด้านการบริหารจัดการระบบงาน บุคลากร เทคโนโลยี และองค์กรของแต่ละ อปท.ทั้งยังประชุมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของ อปท. และคณะผู้วิจัยทั้ง 10 อปท. ที่ร่วมโครงการฯ นอกจากนี้ยังมีเจ้าหน้าที่ของ อปท.อื่นๆ ที่ไม่ได้ร่วมโครงการฯ เข้าร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ด้วยอีกจำนวนหนึ่ง

องค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญในกระบวนการวางแผนคือการสำรวจสภาวการณ์และปัญหาที่มีอยู่ ซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญที่จะแสดงให้เห็นได้ว่า อปท.ควรจะมีขีดความสามารถในเรื่องใดบ้าง จึงจะปกครองท้องถิ่นโดยตนเองได้จริง และมีการบริหารจัดการที่ดี ผลการสำรวจสภาวะและปัญหาเศรษฐกิจและสังคมได้แสดงโดยสรุปไว้ในตารางที่ 1 และผลการสำรวจสภาวะและปัญหาด้านการบริหารจัดการ ระบบงาน บุคลากร เทคโนโลยีและองค์กรได้แสดงโดยสรุปไว้ในตารางที่ 2-6 ตามลำดับ สภาวะและปัญหาเหล่านี้สรุปจากที่เจ้าหน้าที่ของ อปท.ที่เข้าร่วมโครงการฯ ระบุไว้ในแผนต่างๆ บนพื้นฐานข้อมูลประสบการณ์ความรู้ความคิดความเข้าใจ ความรู้สึกของเจ้าหน้าที่ อปท. เอง

ตารางที่ 1 ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่น

1.1 **ปัญหาเกี่ยวกับรายได้ครัวเรือนและการผลิต**	**อบจ.**	**เทศบาล**	**อบต.**
1. ครัวเรือนมีรายได้ต่ำ	x	x	x
2. ครัวเรือนมีรายได้แปรปรวน			x
3. มีอัตราการว่างงานสูง			x
4.ภาคการเกษตรมีผลิตภาพต่ำ			x
5.ผลผลิตเกษตรมีราคาตกต่ำ			
6.สินค้าเกษตรมีคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน	x		
7.ขาดแคลนแรงงานที่มีฝีมือทักษะที่เหมาะสม	x		
8. ขาดแคลนทุนวิชาการ เทคโนโลยีทันสมัย R & D	xx		
9. ผู้ประกอบการขาดความรู้ทางการจัดการธุรกิจการตลาด	xx		x
10.ประชาชนขาดความรู้ถึงโอกาสในการประกอบอาชีพ	x		
			x

1.2 **ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ**	**อบจ.**	**เทศบาล**	**อบต.**
1. ถนน สะพาน ไม่ทั่วถึง ชำรุดทรุดโทรม	xx	xx	xxx
2. น้ำท่วมขังพื้นที่ต่างๆ		x	
3. ลำราง คูคลอง ตื้นเขิน			xx
4. ขาดแคลนแหล่งน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค	xx	x	xx
5. ขาดระบบกรองประปา			xx
6. ขาดระบบระบายน้ำเสีย			x
7. ขาดไฟฟ้าส่องสว่างในที่สาธารณะ		x	xx
8. โทรศัพท์สาธารณะไม่เพียงพอ			x
9. ขาดไฟจราจร			
10. ปากแม่น้ำตื้นเขินเป็นอุปสรรคต่อการเดินเรือ		x	
11. คลื่นกัดเซาะชายหาด		x	
12. เรือใหญ่ทอดสมอไม่เป็นระเบียบ ขัดขวางการเดินเรือ		x	

1.3 **ปัญหาเกี่ยวกับสาธารณสุข**	**อบจ.**	**เทศบาล**	**อบต.**
1. ประชาชนขาดความรู้พื้นฐานด้านสุขอนามัย			x
2. ขาดแหล่งข้อมูลข่าวสารด้านสาธารณสุขอนามัย			x
3. เด็กขาดสารอาหาร			x
4. มีโรคระบาดที่ยุงเป็นพาหนะนำโรค	x		xx
5. มีสุนัขจรจัดและสุนัขเป็นโรคกลัวน้ำ			xx
6. สถานีอนามัยอยู่ห่างไกลจากชุมชน			x
7. การเข้าถึงบริการสาธารณสุขพื้นฐานไม่เสมอภาค		x	
8. บริการสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุ เด็ก สตรี คนพิการไม่ทั่วถึง			x

1.4 **ปัญหาเกี่ยวกับการศึกษา**	**อบจ.**	**เทศบาล**	**อบต.**
1. ประชาชนไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา			x
2. บริการการศึกษาไม่ทั่วถึง โอกาสเข้าถึงไม่เท่าเทียมกัน	xx		
3.ขาดโอกาสทางการศึกษา และการศึกษานอกระบบ			x

1.5 **ปัญหาเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและคุณภาพชีวิต**	**อบจ.**	**เทศบาล**	**อบต.**
1. ผู้สูงอายุขาดคนดูแล			x
2. ยาเสพติดแพร่หลาย	x		xxx
3. วัยรุ่นประพฤติเสื่อมเสีย สร้างความเดือดร้อนรำคาญ		x	xx
4.ประชาชนมีปัญหาครอบครัว			x
5.ประชาชนมีความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	x	x	x
6.ขาดสถานที่และอุปกรณ์พักผ่อนหย่อนใจ กีฬา และนันทนาการ		x	x
7. ขาดศูนย์การพัฒนาเด็กเล็ก			x
8. ขาดข้อมูลข่าวสาร ห้องสมุด เพื่อการปรับปรุงคุณภาพชีวิต			xx
9. บริการด้านสวัสดิการสังคมไม่ทั่วถึงทันต่อเหตุการณ์	xx		
10. อุบัติเหตุจราจร		xx	
11. ชุมชนแออัด		x	
12.มีประชากรแฝง งบประมาณและบริการรองรับไม่ดีพอ		x	
13.ร้านค้าแผงลอยไม่เป็นระเบียบ		xx	

1.6 ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ	อบจ.	เทศบาล	อบต.
1. ขาดระบบกำจัดขยะ ขยะมาก	xx	x	x
2. น้ำเสียจากชุมชนเกษตร และอุตสาหกรรม	xx	xx	xxx
3. อากาศเสียจากอุตสาหกรรม และจราจร ฝุ่นละออง	x	x	xx
4. กากของเสียจากอุตสาหกรรมและเกษตร		x	xx
5. มลภาวะทางน้ำในแม่น้ำ			
6. ทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ถูกทำลาย	xx		x
7.เหมืองแร่หมดสภาพ ขาดการฟื้นฟูที่ดิน	x		
8.ประชาชนไม่สนใจดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม		x	x
9. คลองชลประทาน คลองธรรมชาติ มีน้ำเค็มเข้า			x

1.7 ปัญหาเกี่ยวกับศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น	อบจ.	เทศบาล	อบต.
1. เยาวชนมีค่านิยมเบี่ยงเบนจากจารีตประเพณี	x		
2. ประชาชนไม่ให้ความสำคัญในการทำนุบำรุงศาสนาและวัฒนธรรมพื้นบ้าน			xxx

1.8 ปัญหาเกี่ยวกับภัยธรรมชาติ	อบจ.	เทศบาล	อบต.
1. น้ำท่วม	x		
2. ภัยแล้ง			x
3. วาตภัยและธรณีพิบัติ			x

1.9ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการทางการเมืองและสังคม	อบจ.	เทศบาล	อบต.
1. มีปัญหาความมั่นคงชายแดน	x		
2. มีการขนย้ายสินค้านอกระบบ (หนีภาษี)	x		
3. มีปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายและชนกลุ่มน้อย	xx	x	
4. มีการละเมิดสิทธิใช้ประโยชน์ที่สาธารณะ			x
5. มีความไม่เท่าเทียมทางกฎหมายและสิทธิมนุษย์ชน	x		
6. ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครอง	xx	x	x

7. คนในชุมชนขาดระเบียบวินัยและความสามัคคี			x
8. คนในชุมชนไม่ค่อยมีความผูกพันแน่นแฟ้น			x
9. ขาดการรวมกลุ่มและกลไกขับเคลื่อนความร่วมมือในชุมชน หรือมีแต่ไม่เข้มแข็ง			xxx
10.บริการต่อประชาชนมีประสิทธิภาพต่ำ		x	
11. สภาพแวดล้อมไม่เอื้อต่อการเป็นสังคมเรียนรู้		x	
12.ประชาชนขาดจิตสำนึกในการชำระภาษีและร่วมใจพัฒนาท้องถิ่น		x	

ที่มา : แผนแม่บท แผนปฏิบัติการ และแผนพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการด้านองค์กร บุคลากร ระบบงาน เทคโนโลยี และการบริหารจัดการ ของ อปท.10 แห่งที่เข้าร่วมโครงการวิจัยและพัฒนา เรื่อง การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย สถาบันพัฒนาสยาม ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.)

อปท.ทั้ง 10 แห่งประกอบด้วย

- อบจ. 3 แห่ง ได้แก่ อบจ.เชียงราย อบจ.ขอนแก่น และ อบจ.จันทบุรี
- เทศบาล 3 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครระยอง เทศบาลนครอุดรธานี และเทศบาลเมืองป่าตอง
- อบต. 4 แห่ง ได้แก่ อบต.กลางดง อบต.ท้ายเหมือง อบต.บ้านฉาง และอบต.บางนมโค

ตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่า อปท.ต่างๆ มีสภาวการณ์และปัญหาเศรษฐกิจและสังคมหลากหลาย กว้างขวางครอบคลุมเรื่องเกี่ยวกับรายได้และการผลิต โครงสร้างสาธารณะ สาธารณสุข การศึกษา สวัสดิการสังคม และคุณภาพชีวิต ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น ภัยธรรมชาติ กระบวนการทางการเมืองและสังคม อปท. ต่างๆ มีสภาวการณ์และปัญหาคล้ายคลึงกันบ้าง แตกต่างกันบ้าง ทั้งที่เป็น อปท.ในระดับเดียวกัน และอปท.ต่างระดับกัน อบจ.และอบต.มักจะมีปัญหาร่วม/คล้ายคลึงกันมากกว่ากับเทศบาล ซึ่งสะท้อนถึงความแตกต่างของลักษณะชุมชนและจุดสนใจของเจ้าหน้าที่ อปท. กล่าวคือปัญหาของเทศบาลและจุดสนใจของเจ้าหน้าที่เทศบาลสะท้อนปัญหาของชุมชนเมือง ในขณะที่ปัญหาของ อบจ.และอบต.และจุดสนใจของเจ้าหน้าที่อบจ.และอบต.สะท้อนปัญหาของชุมชนชนบท

ปัญหาที่มีร่วมกัน / คล้ายคลึงกันระหว่าง อปท.ต่างระดับทุกระดับ ได้แก่ ครัวเรือนมีรายได้ต่ำ ถนนสะพาน ไม่ทั่วถึง มีสภาพชำรุดทรุดโทรม ขาดแคลนแหล่งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค ประชาชนขาดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ขยะมาก ขาดระบบกำจัดขยะ น้ำเสียจากชุมชนเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม

อากาศเสียจากอุตสาหกรรม จราจร และฝุ่นละออง และประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารและการปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ดีในขณะที่ อปท.ต่างระดับกันมีปัญหา จุดสนใจร่วมกัน คล้ายคลึงกันในประเด็นเหล่านี้ อปท.ในระดับเดียวกันอาจมิได้มีปัญหา จุดสนใจร่วมด้วยเท่าไหร่นัก เรื่องที่เป็นปัญหาหรือจุดสนใจร่วมกันของ อปท. ทั้งในระดับเดียวกันและต่างระดับกัน คือ เรื่องถนนสะพานไม่ทั่วถึง ชำรุดทรุดโทรม ขาดแคลนแหล่งน้ำ น้ำเสีย อากาศเสีย และขยะ

อปท. ระดับเดียวกันมีปัญหา / จุดสนใจแตกต่างหลากหลายมาก แม้จะมีปัญหาหรือจุดสนใจร่วมกันอยู่บ้าง ในระดับ อบจ. เรื่องที่เป็นปัญหาร่วมกันมากกว่า คือการขาดแคลนปัจจัยที่มีคุณภาพเหมาะสมเพื่อการผลิตและเพิ่มรายได้ของครัวเรือน ถนน สะพาน ไม่ทั่วถึงชำรุด ขาดแคลนแหล่งน้ำ โอกาสทางการศึกษาไม่ทั่วถึง ไม่เท่าเทียม บริการด้านสวัสดิการไม่ทั่วถึงทันต่อเหตุการณ์ ปัญหาขยะ น้ำเสีย และทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย ปัญหาแรงงานต่างชาติ และปัญหาประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองท้องถิ่น

เทศบาลมีปัญหาหรือจุดสนใจแตกต่างกันเป็นส่วนใหญ่ ประเด็นที่เป็นปัญหาร่วมกันมากกว่า 1 เทศบาล ได้แก่ ถนน สะพาน ไม่ทั่วถึง ชำรุดทรุดโทรม อุบัติเหตุ จราจร ร้านค้าแผงลอยไม่เป็นระเบียบ และน้ำเสีย

อบต. เป็นระดับของ อปท.ที่ระบุปัญหามากประเด็นที่สุด และมีประเด็นปัญหาร่วมกันมากที่สุด ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับ ถนน สะพาน ประปา แหล่งน้ำ คูคลองตื้นเขิน ไฟฟ้าส่องสว่างที่สาธารณะ โรคจากยุงและสุนัข ยาเสพติด ปัญหาวัยรุ่น น้ำเสีย อากาศเสีย กากของเสีย การขาดข้อมูลข่าวสาร ประชาชนไม่ให้ความสำคัญในการบำรุงรักษาศาสนาและวัฒนธรรมพื้นบ้าน และขาดการรวมกลุ่มร่วมมือในชุมชน

สังเกตได้ว่าเทศบาลมีจุดสนใจ หรือปัญหาเกี่ยวกับบริการสาธารณะพื้นฐานเฉพาะท้องถิ่นเป็นหลัก ไม่ค่อยมีปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และกระบวนการทางการเมืองและสังคม ทั้งนี้คงเป็นเพราะพื้นที่ในความรับผิดชอบเป็นพื้นที่ที่พัฒนาแล้ว ประชาชนในพื้นที่สามารถเข้าถึงกลไกตลาดและมาตรการต่างๆ ของรัฐบาลส่วนกลางได้โดยตรง และเทศบาลเป็น อปท. ที่มีประวัติและประสบการณ์มายาวนาน มีความชัดเจนและจำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่และภารกิจในการบริหารจัดการ บริการสาธารณะต่างๆ แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยเป็นที่เข้าใจว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นอำนาจหน้าที่และภารกิจของรัฐบาลส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ดีภายใต้แนวความคิดกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นเทศบาลในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น น่าที่จะต้องเพิ่มบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบด้วย เพื่อจะเป็นการปกครองตนเองอย่างแท้จริงโดยสมบูรณ์

อบจ.และอบต. ต่างก็มีความสนใจเกี่ยวกับปัญหาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่น รวมทั้งปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน บริการสาธารณะ สวัสดิการสังคม คุณภาพชีวิต ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระบวนการทางการเมืองและสังคม ซึ่งนับว่าขอบเขตอำนาจหน้าที่และภารกิจในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง อย่างไรก็ดีสังเกตได้ว่าอบจ.มีความสนใจเน้นไปทางปัญหาจุลภาคและประเด็น

ปัญหาภายในท้องถิ่น ชุมชน เกี่ยวกับคุณภาพชีวิต และปัญหาเชิงนามธรรมโดยเป็นประเด็นรายละเอียดมากกว่า อบต.

โดยสรุปเพื่อที่จะปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง อปท.ไม่ว่าจะเป็นระดับ อบจ. เทศบาล หรือ อบต. จะต้องมีขีดความสามารถที่จะพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่น บริหารจัดการการก่อสร้าง บำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน และบริการสาธารณะ การศึกษา สาธารณสุข สร้างเสริมสวัสดิการสังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น แก้ปัญหาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น บรรเทาทุกข์ประชาชนในท้องถิ่นจากภัยธรรมชาติ และพัฒนากระบวนการทางการเมืองและสังคมในท้องถิ่น

ผลการสำรวจสภาพการบริหารจัดการของ อปท. ที่ร่วมโครงการ ฯ พบว่า อปท.ต่างๆ มีสภาพการและปัญหาด้านการบริหารจัดการแตกต่างกันหลากหลายประการ รวมปัญหาของทั้ง 10 อปท. ที่ร่วมโครงการฯ มีปัญหาต่างๆ ได้แก่ การบริการจัดการมักยึดติดกับขั้นตอน กฎระเบียบเป็นหลัก ไม่ค่อยมีการบริหารจัดการอย่างเหมาะสม แม้จะมีการวางแผนแต่ก็ไม่ค่อยได้ทำตามแผน มักเป็นการทำงานแก้ปัญหาเฉพาะหน้า การบริหารจัดการไม่เป็นระบบ ไร้ทิศทาง ไม่ได้มุ่งผลสัมฤทธิ์ กระบวนการทำแผนยังไม่ดีเท่าที่ควร ไม่มีการกระจายอำนาจตัดสินใจ ขาดการมีส่วนร่วมจากบุคลากรในหน่วยงาน การมอบหมายงานไม่ตรงตามหน้าที่ของบุคคลากร การสื่อสารระหว่างผู้บริหารกับบุคลากรไม่มีประสิทธิผล ไม่มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน ไม่มีการสร้างแรงจูงใจในการทำงาน หัวหน้าหน่วยงานไม่กล้าคิดและตัดสินใจ มีความยึดเยื้อในการสั่งการและอนุมัติงาน การรายงานผลการดำเนินงานล่าช้า ไม่ค่อยมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน และขาดผู้บริหารจัดการทดแทนกัน (ดูตารางที่ 2)

ตารางที่ 2.ปัญหาด้านการบริหารจัดการ

2.1 **สภาพการบริหารจัดการ**	**อบจ.**	**เทศบาล**	**อบต.**
1. ทำตามขั้นตอน กฎระเบียบเป็นหลัก ไม่ค่อยมีการบริหารจัดการ	x	xxx	x
2. มีแผนแต่ไม่ค่อยได้ทำตามแผน	xx		
3. ทำงานแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นส่วนใหญ่ ไม่เป็นระบบไร้ทิศทาง	x		
4. กระบวนทำแผนยังไม่ดีเท่าที่ควร	x		
5. การบริหารจัดการไม่ได้มุ่งผลสัมฤทธิ์	x		
6. ไม่มีการกระจายอำนาจตัดสินใจ			x
7. หัวหน้าหน่วยงานไม่กล้าคิดและตัดสินใจ		x	

8. มีความยืดเยื้อในการสั่งการและอนุมัติงาน			x
9. ขาดการมีส่วนร่วมจากบุคลากรในหน่วยงาน	xx	x	x
10. ขาดผู้บริหารจัดการแทนกัน			x
11. การมอบหมายงานไม่ตรงตามหน้าที่ของบุคลากร			x
12.การสื่อสารระหว่างผู้บริหารกับบุคลากรไม่มีประสิทธิผล			x
13. การรายงานผลการดำเนินงานล่าช้า			
14. ไม่มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน		x	x
15. ไม่มีการสร้างแรงจูงใจในการทำงาน	xx		x
16. ไม่ค่อยมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน			
	x		
		x	

2.2 **ข้อจำกัดและอุปสรรคในการบริหารจัดการ**	**อบจ.**	**เทศบาล**	**อบต.**
1. กฎระเบียบกำหนดจากส่วนกลาง ไม่สอดคล้องกับท้องถิ่น ไม่ทันสมัย	xxx	x	xx
2. ขาดฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการ	xx	xxx	xx
3. ขาดการจัดการความรู้ รวบรวม บูรณาการ ถ่ายทอดความรู้ในองค์กร		x	
4. ขาดเครื่องมืออุปกรณ์ทันสมัยสำหรับการบริหารจัดการ	xx		
5. ขาดบุคลากรระดับผู้บริหารกองและฝ่าย	x		
6. ผู้บริหารและสภา อปท.ขาดความรู้ ความสามารถ			x
7. ผู้บริหารและสภา อปท.ขาดความรู้เรื่องระเบียบข้อบังคับ			x
8. มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายบ่อย ตามการเปลี่ยนแปลงของฝ่ายการเมือง		x	x
9. ไม่มีแผนพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการ		x	
10. รายได้ของ อปท.ไม่เพียงพอ	x		

2.3 **ผลการบริหารจัดการ**	**อบจ.**	**เทศบาล**	**อบต.**
1. บริการประชาชนไม่ทั่วถึง	x		
2. ใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่า	x	x	
3. กระจายงบประมาณไม่ทั่วถึง	x		
4. จดทะเบียนพาณิชย์ไม่ครบถ้วน	x		

ที่มา : แผนแม่บท แผนปฏิบัติการ และแผนพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการด้านองค์กร บุคลากร ระบบงาน เทคโนโลยี และการบริหารจัดการ ของ อปท.10 แห่งที่เข้าร่วมโครงการวิจัยและพัฒนา เรื่อง การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสถาบันพัฒนาสยาม ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.)

อปท.ทั้ง 10 แห่งประกอบด้วย

- อบจ. 3 แห่ง ได้แก่ อบจ.เชียงราย อบจ.ขอนแก่น และ อบจ.จันทบุรี
- เทศบาล 3 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครระยอง เทศบาลนครอุดรธานี และเทศบาลเมืองปัตตอง
- อบต. 4 แห่ง ได้แก่ อบต.กลางดง อบต.ท้ายเหมือง อบต.บ้านฉาง และ อบต.บางนมโค

ปัญหาที่ อปท. ทุกระดับมีร่วมกันคือการยึดติดกับขั้นตอน กฎ ระเบียบและการไม่มีส่วนร่วมของบุคลากรในหน่วยงาน ปัญหาของอบจ.ส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับแผนและระบบการบริหารจัดการ ส่วนเทศบาลมีปัญหาในเรื่องการตัดสินใจของหัวหน้าหน่วยงาน การรายงานผลการดำเนินงานและการประสานงานระหว่างหน่วยงาน และอบต.มีปัญหาเกี่ยวกับการสั่งการมอบหมายงาน การสื่อสารภายในองค์กรและการรายงานผลการดำเนินงาน

มีอุปสรรคและข้อจำกัดต่อการบริการจัดการของ อปท.หลายประการ ข้อจำกัดที่มีต่อ อปท. ทุกระดับร่วมกันคือ กฎระเบียบซึ่งกำหนดจากส่วนกลางไม่สอดคล้องกับท้องถิ่นและไม่ทันสมัย และการขาดฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการ อุปสรรคและข้อจำกัดอื่นๆ แตกต่างกันไประหว่างอปท.ต่างระดับ อบจ. เห็นว่าข้อจำกัดสำคัญคือปัจจัยต่างๆ เช่น บุคลากรระดับผู้บริหาร เครื่องมืออุปกรณ์ทันสมัย และเงิน (รายได้ของอปท.) เทศบาลเห็นว่าข้อจำกัดได้แก่การขาดการจัดการความรู้ การเปลี่ยนแปลงนโยบายเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงฝ่ายการเมือง และการไม่มีแผนพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการ อบต.เห็นว่าปัญหาอยู่ที่ผู้บริหารและสภาขาดความรู้เรื่องระเบียบข้อบังคับและขาดความรู้ความสามารถด้านการบริหารจัดการ

ใน**ด้านระบบงาน** ผลการสำรวจพบว่าสภาพการทั่วไปเกี่ยวกับระบบงานแตกต่างกันไประหว่างอปท.ต่างๆ สภาพการโดยรวมทุก อปท. ปรากฏว่าประชาชนผู้รับบริการไม่รู้ขั้นตอนการรับบริการ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานแทนกันไม่ได้ ไม่มีกำหนดกรอบเวลาว่าแต่ละงานบริการใช้เวลาเท่าไรจึงเสร็จ แต่ละงานมีหลายขั้นตอน ระบบงานส่วนใหญ่ทำด้วยมือ มีแบบขอรับบริการหลากหลายแบบไม่สะดวกในการใช้และจัดเก็บข้อมูล เอกสารสูญหายบ่อย การรับส่งเอกสารล่าช้า ไม่มีการกำหนดมาตรฐานและประกันคุณภาพการให้บริการ ไม่มีการจัดเก็บข้อมูลและเอกสารอย่างเป็นระบบ ไม่มีแผนพัฒนาระบบงาน ไม่มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจการรับบริการ ไม่มีการวิเคราะห์ระบบงานเพื่อลดขั้นตอนและเวลาสร้างมาตรฐานและคู่มือการปฏิบัติงาน และกระจายอำนาจตัดสินใจและระบบงาน และสถานที่ทำการไม่มีเอื้อต่อการบริการประชาชน (ดูตารางที่ 3)

ตารางที่ 3.ปัญหาด้านระบบงาน

3.1 **สภาพทั่วไปเกี่ยวกับระบบงาน**	**อบจ.**	**เทศบาล**	**อบต.**
1. ประชาชนผู้รับบริการไม่รู้ขั้นตอนการรับบริการ	xx		
2. เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานแทนกันไม่ได้	xx		x
3. ไม่มีกรอบเวลาว่าแต่ละงานบริการจะเสร็จ/ได้รับผลเมื่อไร	xx	x	
4. แต่ละงานมีหลายขั้นตอน	xx		
5. ระบบส่วนใหญ่ทำด้วยมือ ไม่มีการใช้ระบบอิเลคโทรนิคส์	xx	x	x
6. แบบขอรับบริการหลากหลาย ไม่สะดวกในการใช้และเก็บข้อมูล		x	
7. เอกสารสูญหายบ่อย			x
8. การรับส่งเอกสารล่าช้า			x
9. ไม่มีการกำหนดมาตรฐานและประกันคุณภาพการให้บริการ		x	
10. ไม่มีการจัดเก็บข้อมูลเอกสารอย่างเป็นระบบ	x	x	
11. ไม่มีแผนพัฒนาระบบงาน		x	
12. ไม่มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบและเข้าใจการรับบริการ	x		
13. ไม่มีการวิเคราะห์ระบบงานเพื่อลดขั้นตอนและเวลาสร้างมาตรฐานและคู่มือปฏิบัติงาน และกระจายอำนาจตัดสินใจ	xx		xx
14. ระบบงานและสถานที่ทำการไม่เอื้อต่อการบริการประชาชน	x	x	

3.2 **ปัญหาในแต่ละระบบงาน**	**อบจ.**	**เทศบาล**	**อบต.**
1.ระบบงานภาษีและรายได้			
1.1 ขาดฐานข้อมูลเกี่ยวกับภาษีและรายได้ต่างๆ	x		
1.2 ไม่มีการวิเคราะห์ข้อมูลภาษี	x		
1.3 แบบชำระภาษีโรงเรือนล้าสมัย รายละเอียดเกินความจำเป็น		x	
1.4 ไม่มีระบบเร่งรัดการจัดเก็บรายได้ ติดตามการเสียภาษี		x	
1.5 ไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้เสียภาษี	x	x	x
1.6 ขาดความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี จัดเก็บไม่ทั่วถึง	x	x	x
1.7 ผู้เสียภาษีไม่สะดวกในการชำระภาษี (เดินทางไกล)	x	x	

1.8 การชำระค่าธรรมเนียม (ขนขยะ) ไม่สะดวก		x	
2.ระบบการเงิน			
2.1 เอกสารเบิกจ่ายเงินไม่ถูกต้อง เบิกจ่ายล่าช้า	xx	xx	
3. ระบบงานงบประมาณ			
3.1 ประมาณการรายรับต่ำเกินไป	x		
3.2 การใช้จ่ายไม่เป็นไปตามเป้า	x		
3.3 นักการเมืองท้องถิ่นแทรกแซงการจัดซื้อจัดจ้าง	x		
4.ระบบงานทะเบียนพาณิชย์ และทะเบียนราษฎร์			
4.1 ผู้ขอรับบริการไม่ได้รับความสะดวกรวดเร็ว	x		
4.2 เครื่องคอมพิวเตอร์ไม่พอใช้งาน	x		
4.3 ไม่มี Software เฉพาะงาน	x		
4.4 ไม่มีระบบข้อมูลทะเบียนราษฎร์ On- line		x	
5. ระบบงานโยธา			
5.1 การปฏิบัติงานโยธาไม่เป็นไปตามแผน			x
5.2 เขียนแบบด้วยมือ ช้า แก้ไขยาก			x
6.ระบบงานตรวจสอบภายใน			
6.1 หน่วยงานในองค์กรไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ	x		

ที่มา : แผนแม่บท แผนปฏิบัติการ และแผนพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการด้านองค์กร บุคลากร ระบบงาน เทคโนโลยี และการบริหารจัดการ ของ อปท.10 แห่งที่เข้าร่วมโครงการวิจัยและพัฒนา เรื่อง การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสถาบันพัฒนาสยาม ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.)

อปท.ทั้ง 10 แห่งประกอบด้วย

- อบจ. 3 แห่ง ได้แก่ อบจ.เชียงราย อบจ.ขอนแก่น และ อบจ.จันทบุรี
- เทศบาล 3 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครระยอง เทศบาลนครอุดรธานี และเทศบาลเมืองป่าตอง
- อบต. 4 แห่ง ได้แก่ อบต.กลางดง อบต.ท้ายเหมือง อบต.บ้านฉาง และ อบต.บางนมโค

แต่ละระบบงาน มีปัญหาเฉพาะ และระบบงานภาษีและรายได้มีปัญหาขาดฐานข้อมูลเกี่ยวกับภาษีและรายได้ต่างๆ ไม่มีการวิเคราะห์ข้อมูลภาษี แบบชำระภาษีล้าสมัย รายละเอียดเกินความจำเป็น ไม่มีระบบเร่งรัดการจัดเก็บรายได้ติดตามการเสียภาษี ไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้เสียภาษี ขาดความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี จัดเก็บไม่ทั่วถึง การเสียภาษีและชำระค่าธรรมเนียมไม่สะดวก

ระบบการเงิน มีปัญหาเกี่ยวกับเอกสารเบิกจ่ายไม่ถูกต้อง เบิกจ่ายล่าช้า

ระบบงบประมาณ มีปัญหาประมาณการรายรับต่ำเกินไป การใช้จ่ายไม่เป็นไปตามเป้า และนักการเมืองท้องถิ่นแทรกแซงการจัดซื้อจัดจ้าง

ระบบงานทะเบียนพาณิชย์และทะเบียนราษฎร์ มีปัญหาผู้ขอรับบริการไม่ได้รับความสะดวกรวดเร็ว เครื่องคอมพิวเตอร์ไม่พอใช้งาน ไม่มี Software เฉพาะงาน ไม่มีระบบข้อมูลทะเบียน on-line

ระบบงานโยธา มีปัญหาการปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามแผน เขียนแบบด้วยมือซึ่งต้องใช้เวลามากและแก้ไขยาก

สุดท้ายระบบงานตรวจสอบภายใน มีปัญหาหน่วยงานในองค์กรไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ

ด้านบุคคลากร อปท.ต่างๆ มีปัญหาหลากหลายเกี่ยวกับอัตรากำลังทักษะของบุคลากร ทัศนคติของบุคลากร และข้อจำกัดต่างๆ (ดูตารางที่ 4)

ตารางที่ 4.ปัญหาด้านบุคลากร

4.1 **ปัญหาเกี่ยวกับอัตรากำลัง**	**อบจ.**	**เทศบาล**	**อบต.**
1. อัตรากำลังที่มีไม่เพียงพอกับปริมาณงาน		x	
2. มีบุคลากรจริงน้อยกว่าอัตรากำลัง และไม่เพียงพอกับงาน	xxx	xx	xx
3. สัดส่วนบุคลากรด้านต่างๆไม่เหมาะสมกับภาระงาน			
4. มีข้อจำกัดด้านคุณวุฒิสำหรับแต่ละอัตราเป็นอุปสรรคต่อ	xx		
การโยกย้ายบุคลากรภายในองค์กร		x	

4.2 **ปัญหาเกี่ยวกับทักษะของบุคลากร**	**อบจ.**	**เทศบาล**	**อบต.**
1.บุคลากรมีความรู้ ความสามารถไม่ตรง ไม่เพียงพอกับงาน หรือ ภารกิจที่รับผิดชอบ เช่น งานด้านการศึกษา สังคม-สงเคราะห์ สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม ฯลฯ	xx		xx
2. บุคลากรขาดทักษะด้าน IT	xxx	xx	xxxx
3. บุคลากรขาดทักษะด้านการเขียน การพูด	x		xxx

4. บุคลากรขาดทักษะด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารข้อมูลทั่วไป		x	
5. บุคลากรขาดทักษะด้านภาษาอังกฤษ			xxx
6. บุคลากรขาดทักษะด้านการพัฒนาระบบข้อมูล		x	
7. บุคลากรทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำขาดความรู้ ความเข้าใจ ในบทบาทหน้าที่ภารกิจของ อปท.	x		
8. บุคลากรขาดความรู้ด้านกฎระเบียบต่างๆ		xx	
9. บุคลากรขาดความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับการปกครองตนเอง และ การบริหารจัดการท้องถิ่น			x
10. บุคลากรขาดความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม			x
11.บุคลากรบรรจุใหม่ขาดประสบการณ์			x
12.บุคลากรมีความเข้าใจแตกต่างกันในเรื่องต่างๆ			x

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับทัศนคติของบุคลากร	**อบจ.**	**เทศบาล**	**อบต.**
1. บุคลากรยึดติดกับกฎระเบียบ	xx		
2. บุคลากรไม่ค่อยกระตือรือร้นการเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ	x		xx
3. บุคลากรขาดความเอาใจใส่ มุ่งมั่น ทุ่มเทในงาน	x	x	
4. บุคลากรต่างอยู่ต่างทำ ขาดความเอื้ออาทรต่อกัน/ร่วมมือกัน เป็นน้ำหนึ่งใจเดียว	x	xx	x
5.บุคลากรขาดความรู้สึกเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม		x	
6.บุคลากรขาดความคิด/จิตสำนึกในการประหยัดทรัพยากร		x	x
7.บุคลากรขาดความมั่นใจ/ความกล้าที่จะแสดงความคิดเห็น			

4.4 ข้อจำกัด/อุปสรรคด้านบุคลากร	**อบจ.**	**เทศบาล**	**อบต.**
1. ผู้บริหารไม่ค่อยให้ความสำคัญในการพัฒนาบุคลากร	x		
2. มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับสูง	x		
3. ไม่มีฐานข้อมูลบุคลากรรายบุคคล	x		
4. ไม่มีแผนพัฒนาบุคลากร	x		
5. จ้างบุคลากรเพิ่มไม่ได้ เพราะถูกจำกัดโดยกรอบงบประมาณ หมวดค่าจ้าง		x	

ที่มา : แผนแม่บท แผนปฏิบัติการ และแผนพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการด้านองค์กร บุคลากร ระบบงาน เทคโนโลยี และการบริหารจัดการ ของ อปท.10 แห่งที่เข้าร่วมโครงการวิจัยและพัฒนา เรื่อง การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย สถาบันพัฒนาสยาม ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.)

อปท.ทั้ง 10 แห่งประกอบด้วย

- อบจ. 3 แห่ง ได้แก่ อบจ.เชียงราย อบจ.ขอนแก่น และ อบจ.จันทบุรี
- เทศบาล 3 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครระยอง เทศบาลนครอุดรธานี และเทศบาล เมืองป่าตอง
- อบต. 4 แห่ง ได้แก่ อบต.กลางดง อบต.ท้ายเหมือง อบต.บ้านฉาง และ อบต.บางนมโค

อปท. ทุกระดับต่างก็มีปัญหามีบุคลากรจริงน้อยกว่าอัตรากำลังและไม่เพียงพอกับงาน นอกจากนี้บาง อบจ.มีปัญหาสัดส่วนของบุคลากรด้านต่างๆ ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับภาระงาน ส่วนบางเทศบาลมีปัญหาอัตรากำลังที่มีไม่เพียงพอกับปริมาณงาน ทั้งยังมีปัญหาว่าแต่ละอัตรามีข้อจำกัดด้านคุณวุฒิทำให้เป็นอุปสรรคต่อการโอนย้ายบุคลากรภายในองค์กร

ในด้านทักษะของบุคคลากร แทบทุก อปท. ต่างระบุว่าบุคลากรขาดทักษะด้าน IT อปท.หลายแห่งระบุว่าบุคลากรของตนขาดทักษะในการเขียนและพูด มีความรู้ความสามารถไม่ตรงหรือไม่เพียงพอกับงานหรือภารกิจที่ต้องรับผิดชอบ เช่น งานด้านการศึกษา สาธารณสุข สังคมสงเคราะห์ และสิ่งแวดล้อม ขาดทักษะด้านภาษาอังกฤษ การรับรู้ข่าวสารข้อมูลทั่วไป และการพัฒนาระบบข้อมูล นอกจากนี้บางอปท. ยังระบุว่าบุคคลากร ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ภารกิจของอปท. ความรู้ด้านกฎระเบียบต่างๆ อบต.ต่างๆ เห็นว่าบุคลากรของตนขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองตนเองของท้องถิ่นและการบริหารจัดการ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และมีความเข้าใจแตกต่างกันในเรื่องต่างๆ ทั้งยังมีปัญหาบุคลากรใหม่ขาดประสบการณ์

ในด้านทัศนคติ อปท. ทุกระดับต่างมีปัญหาร่วมกันว่าบุคลากรต่างอยู่ต่างทำ ขาดความเอื้ออาทรต่อกันร่วมมือกันเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว อบจ.ต่างๆ มักมีปัญหาว่าบุคลากรยึดติดกับกฎระเบียบ ไม่ค่อยกระตือรือร้นในการเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ และขาดความเอาใจใส่ทุ่มเทในงาน บางเทศบาลรู้สึกว่าบุคลากรขาดความรู้สึกเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม และขาดจิตสำนึกในการประหยัดทรัพยากร บางอบต.นอกจากมีปัญหาร่วมบางประการดังกล่าวแล้วยังมีความรู้สึกว่าบุคคลากรขาดความมั่นใจความกล้าที่จะแสดงความคิดเห็นต่างๆ

อปท. ต่างๆ มีข้อจำกัดต่อการพัฒนาบุคลากรหลายประการ คือ ผู้บริหารไม่ค่อยให้ความสำคัญในการพัฒนาบุคลากรมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับสูง ไม่มีฐานข้อมูลบุคลากรรายบุคคล ไม่มีแผนบุคลากร และจ้างบุคลากรเพิ่มไม่ได้เพราะถูกจำกัดโดยกรอบงบประมาณหมวดค่าจ้าง

ปัญหาด้านเทคโนโลยีของอปท.อาจจำแนกได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับครุภัณฑ์ Software บุคลากร และปัญหาเกี่ยวกับสภาพการทั่วไป (ดูตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 ปัญหาด้านเทคโนโลยี

5.1 **ปัญหาเกี่ยวกับครุภัณฑ์**	**อบจ.**	**เทศบาล**	**อบต.**
1. ขาดแคลนเครื่องคอมพิวเตอร์	xx	xx	xx
2. เครื่องคอมพิวเตอร์ที่มีอยู่มีสมรรถนะต่ำ	xx	xx	xx
3. มีเครื่องคอมพิวเตอร์หลากหลายยี่ห้อ และรุ่น	xx		
4. ไม่มี Server ขององค์กร		x	
5. เครื่องคอมพิวเตอร์ชำรุด ขาดการบำรุงรักษา			x
6. ไม่มี LAN	xx	xx	xxx
7. มีจุดเชื่อมอินเตอร์เน็ตจำกัด ไม่ทั่วถึง และความเร็วต่ำ	xx	xx	xxx

5.2 **ปัญหาเกี่ยวกับ** Software	**อบจ.**	**เทศบาล**	**อบต.**
1. Software มีขีดความสามารถจำกัด ไม่ทันสมัย	xx		
2. ใช้ Software ที่ละเมิดลิขสิทธิ์ ปรับปรุงให้ทันสมัยไม่ได้		x	
3. ใช้ Software ต่าง version		x	
4. Software แผนที่ภาษีมีปัญหาขัดข้อง			x
5. ไม่มี Software สำหรับงานโยธา			xx

5.3 **ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากร**	**อบจ.**	**เทศบาล**	**อบต.**
1. บุคลากรขาดทักษะในการใช้คอมพิวเตอร์	xx	xx	xxx
2. ผู้บริหารขาดทักษะในการใช้คอมพิวเตอร์	x		xxx
3. บุคลากรไม่มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาเบื้องต้น		x	xxx
4. บุคลากรขาดความรู้ในการจัดทำและดูแลรักษาระบบข้อมูล	xx	xx	xxx
5. ไม่มีบุคลากรดูแลปัญหาที่ซับซ้อนเกี่ยวกับ IT		x	
6.ไม่มีบุคลากรรับผิดชอบ IT ทั้งระบบภายในองค์กร		x	
7.บุคลากรบางส่วนยังไม่ได้พัฒนาทักษะทาง IT			x
8.บุคลากรขาดแรงจูงใจที่จะเรียนรู้ IT		x	

5.4 **สภาพการด้านเทคโนโลยี**	**อบจ.**	**เทศบาล**	**อบต.**
1.ใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ต่ำกว่าสมรรถนะ	xx	x	x
2. ขาดการจัดทำข้อมูลในระบบ IT	xx	x	x
3. ไม่มีการจัดเก็บข้อมูล ประมวลผลข้อมูล เชื่อมโยงข้อมูล และใช้ประโยชน์ร่วมกัน	xx	xx	
4.ขาดการเชื่อมโยงความรู้ทางเทคโนโลยีกับการวิเคราะห์		x	
5.การพัฒนาบุคลากรด้าน IT มีจำกัด		x	
6.ไม่มีแผนพัฒนาระบบ IT ระยะยาว		x	
7. Website มีโครงสร้างและองค์ประกอบไม่ครบถ้วนสมบูรณ์		x	

ที่มา : แผนแม่บท แผนปฏิบัติการ และแผนพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการด้านองค์กร บุคลากร ระบบงาน เทคโนโลยี และการบริหารจัดการ ของ อปท.10 แห่งที่เข้าร่วมโครงการวิจัยและพัฒนา เรื่อง การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย สถาบันพัฒนาสยาม ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.)

อปท.ทั้ง 10 แห่งประกอบด้วย

- อบจ. 3 แห่ง ได้แก่ อบจ.เชียงราย อบจ.ขอนแก่น และ อบจ.จันทบุรี
- เทศบาล 3 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครระยอง เทศบาลนครอุดรธานี และเทศบาลเมืองป่าตอง
- อบต. 4 แห่ง ได้แก่ อบต.กลางดง อบต.ท้ายเหมือง อบต.บ้านฉาง และ อบต.บางนมโค

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับครุภัณฑ์นั้น แทบทุกอปท.ต่างมีปัญหาขาดแคลนเครื่องคอมพิวเตอร์ เครื่องที่มีอยู่มีสมรรถนะต่ำ ไม่มีระบบ LAN และมีจุดเชื่อม internet จำกัด ไม่ทั่วถึง ทั้งยังมีความเร็วต่ำ นอกจากนี้บางอปท. มีปัญหาไม่มี server ขององค์กร และเครื่องคอมพิวเตอร์ที่มีอยู่ชำรุดขาดการบำรุงรักษา

ทางด้าน Software อปท.ต่างๆ มีปัญหาต่างกันไปเช่น Software มีขีดความสามารถจำกัด ไม่ทันสมัย ใช้ Software ที่ละเมิดลิขสิทธิ์ ปรับปรุงให้ทันสมัยไม่ได้ ใช้ Software ต่าง Version กัน ไม่มี software สำหรับงานโยธา และ Software แผนที่ภาษีมีปัญหาขัดข้อง

แทบทุกอปท. มีปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรเหมือนๆ กันคือ บุคลากรขาดทักษะในการใช้คอมพิวเตอร์ และขาดความรู้ความสามารถในการจัดทำและดูแลรักษาระบบข้อมูล บางอบจ.และอบต.ระบุด้วยว่าผู้บริหารขาดทักษะในการใช้คอมพิวเตอร์ บางเทศบาล และอบต.ไม่มีบุคลากรที่สามารถแก้ไขปัญหาเบื้องต้น

ในการใช้ IT บางเทศบาลระบุว่าไม่มีบุคลากรดูแลปัญหาที่ซับซ้อนเกี่ยวกับ IT ไม่มีบุคลากรดูแลรับผิดชอบ IT ทั้งระบบในองค์กร และบุคลากรขาดแรงจูงใจในการเรียนรู้ IT

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับสภาพการทั่วไปด้านเทคโนโลยีนั้นพบว่าอปท.ทุกระดับมีการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ต่ำกว่าสมรรถนะ ขาดการจัดทำฐานข้อมูลในระบบ IT ไม่มีการจัดเก็บข้อมูล ประมวลผล เชื่อมโยงข้อมูลและใช้ประโยชน์ร่วมกัน เทศบาลต่างๆ ระบุด้วยว่าขาดการเชื่อมโยงความรู้ทางเทคโนโลยีกับการวิเคราะห์ ไม่มีแผนพัฒนาระบบ IT ระยะยาว การพัฒนาบุคลากรด้าน IT ค่อนข้างจำกัด และ Website ขององค์กรยังมีโครงสร้างและองค์ประกอบไม่ครบถ้วนสมบูรณ์

จาการสำรวจสภาวการณ์เบื้องต้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการวิจัยและพัฒนา พขบ.ทั้ง 10 แห่ง ทำให้ได้ทราบรายละเอียดโครงสร้างองค์กร ความสัมพันธ์ในองค์กร พฤติกรรมและสภาพการปฏิบัติงานในองค์กนปกครองส่วนท้องถิ่น (ดูตารางที่6)

ตารางที่ 6.ปัญหาด้านองค์กร

6.1 **ลักษณะโครงสร้างองค์กร**	**อบจ.**	**เทศบาล**	**อบต.**
1. จัดหน่วยงานตามหน้าที่ ไม่มีความยืดหยุ่น	xxx	xxx	xxx
2. มีสายการบังคับบัญชายาว	x	xx	
3. มีหน่วยงานจำนวนมาก		x	

6.2 **ลักษณะความสัมพันธ์ในองค์กร**	**อบจ.**	**เทศบาล**	**อบต.**
1. การติดต่อสื่อสารยึดติดรูปแบบทางการ	x		
2. ฝ่ายการเมืองมีความสัมพันธ์กับฝ่ายประจำระดับสูงเท่านั้น	x		
3. ฝ่ายสภากับฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์กันน้อย	x		
4. มีความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นน้อย	x		
5. ผู้บริหารระดับกองไม่ค่อยมีโอกาสพบปะโดยตรงกับประชาชน	x		

6.3 **ลักษณะพฤติกรรมและสภาพการปฏิบัติงาน**	**อบจ.**	**เทศบาล**	**อบต.**
1. การตัดสินใจรวมศูนย์ที่นายก อปท.	x		
2. มีงานทับซ้อนระหว่างหน่วยงานต่างๆในองค์กร	x	x	
3. มีการกระจุกตัวในบางหน่วยงาน	x		
4. มีการสั่งการข้ามระดับหัวหน้ากองไปยังระดับล่าง	x	x	

5. ขาดการเชื่อมโยงเกื้อกูลกันระหว่างหน่วยงาน		xx	
6. ขาดการเชื่อมโยงข้อมูล ใช้ฐานข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงาน		x	
7. ขาดการทำงานทดแทนกันภายในองค์กร	x		xx
8. ขาดการร่วมงานในภารกิจสำคัญขององค์กร		x	
9. แต่ละหน่วยงานมีโลกทัศน์แคบ		x	
10. การจัดองค์กรไม่เป็นแบบ One Stop Service		x	
11. ลักษณะกายภาพของที่ทำการคับแคบ ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน และบริการประชาชน	xx	x	x

ที่มา : แผนแม่บท แผนปฏิบัติการ และแผนพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการด้านองค์กร บุคลากร ระบบงาน เทคโนโลยี และการบริหารจัดการ ของ อปท.10 แห่งที่เข้าร่วมโครงการวิจัยและพัฒนา เรื่อง การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย สถาบันพัฒนาสยาม ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.)

อปท.ทั้ง 10 แห่งประกอบด้วย

- อบจ. 3 แห่ง ได้แก่ อบจ.เชียงราย อบจ.ขอนแก่น และ อบจ.จันทบุรี
- เทศบาล 3 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครระยอง เทศบาลนครอุดรธานี และเทศบาลเมืองป่าตอง
- อบต. 4 แห่ง ได้แก่ อบต.กลางดง อบต.ท้ายเหมือง อบต.บ้านฉาง และ อบต.บางนมโค

โดยสรุปใน**ด้านองค์กร**พบว่า อปท.ทุกระดับจัดโครงสร้างองค์กรตามลักษณะหน้าที่ของงาน ไม่ค่อยมีความยืดหยุ่น อบจ.และเทศบาลมีสายการบังคับบัญชายาว และเทศบาลมีหน่วยงานจำนวนมาก

อบจ.ต่างๆ ระบุว่าการติดต่อสื่อสารยึดติดรูปแบบทางการฝ่ายการเมืองมีความสัมพันธ์กับฝ่ายประจำระดับสูงเท่านั้น ฝ่ายสภากับฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์กันน้อย อบจ.มีความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นน้อย และผู้บริหารระดับกองไม่ค่อยมีโอกาสพบปะโดยตรงกับประชาชน

ในเชิงพฤติกรรมและสภาพการปฏิบัติงานในองค์กร อปท.ต่างๆ พบว่ามีพฤติกรรมต่างๆ คือ การตัดสินใจรวมศูนย์ที่นายก อปท. มีงานทับซ้อนระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในองค์กร งานกระจุกตัวในบางหน่วยงาน มีการสั่งการข้ามระดับหัวหน้ากองไปยังเจ้าหน้าที่ระดับล่าง ขาดการเชื่อมโยงเกื้อกูลกันระหว่างหน่วยงาน ขาดการทำงานทดแทนกันภายในองค์กร ขาดการร่วมงานในภารกิจสำคัญขององค์กรแต่ละ

หน่วยงานมีโลกทัศน์แคบ การจัดการองค์กรไม่เป็น One Stop Service และลักษณะกายภาพของที่ทำการคับแคบไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานและบริการประชาชน

สังเกตได้ว่า อบจ.และเทศบาล มีประเด็นปัญหาด้านองค์กรหลายประการ ในขณะที่อบต.ไม่ค่อยระบุปัญหาองค์กรเท่าใดนัก ทั้งนี้เพราะอบจ.และเทศบาลเป็นขนาดองค์กรใหญ่และเจ้าหน้าที่มีประสบการณ์ทำงานในองค์กรใหญ่แล้ว จึงมีความรู้และมองเห็นปัญหาในองค์กรมาก ส่วนอบต.ยังเป็นองค์กรขนาดเล็กและใหม่ จึงอาจยังไม่มีปัญหาที่ชัดเจนในสายตาของเจ้าหน้าที่ในองค์กร อย่างไรก็ดีนับว่าเป็นโอกาสดีที่จะจัดโครงสร้างและสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ดีและมีศักยภาพที่จะพัฒนาต่อไปได้อย่างมีพลวัตและยั่งยืน

โดยสรุปภาพและปัญหาการบริหารจัดการด้านต่างๆของ อปท.มีความแตกต่างหลากหลายทั้งในอปท.ระดับเดียวกัน และต่างระดับกัน บางปัญหาเป็นปัญหาร่วมกันของ อปท.ทุกระดับ บางปัญหาเป็นปัญหาร่วมกันของ อปท.ระดับหนึ่งๆ แต่อาจไม่เป็นปัญหาสำหรับ อปท.ระดับอื่นๆ อย่างไรก็ดีหลายปัญหาอาจเป็นปัญหาที่พบ หรือ ระบุ โดย อปท.แห่งใดแห่งหนึ่ง และไม่มี อปท.อื่นระบุร่วมด้วย ซึ่งก็มิได้หมายความว่า เป็นปัญหาเฉพาะของ อปท.ที่ระบุเท่านั้น แต่อาจเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ของ อปท.อื่นๆ มองข้ามปัญหาทั่วๆไป แต่ก็มิได้หมายความว่า อปท.อื่นๆต้องมีปัญหานั้นๆด้วย ความจริงปัญหาที่ระบุมาทั้งหมดอาจยังไม่ครอบคลุมครบถ้วนทุกปัญหาที่อาจเกิดกับ อปท.ทั้งหมด แต่ก็เป็นตัวอย่างปัญหาที่กว้างขวางหลากหลายที่อาจเกิดกับ อปท.ใดๆ ก็ได้ ที่อปท.ต่างๆ อาจสำรวจ ตรวจสอบดูว่ามีปัญหานั้นๆ ด้วยหรือไม่

3.2 ขีดความสามารถที่ อปท.ควรพัฒนา

เมื่อประมวลปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่นเข้ากับสภาพและปัญหาการบริหารจัดการด้านต่างๆ ของ อปท.แล้วสามารถบ่งชี้ได้ว่า โดยรวม อปท.ต่างๆ ควรพัฒนาขีดความสามารถด้านต่างๆ ดังนี้

1.ขีดความสามารถในการกำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่น รวมทั้งขีดความสามารถในการวางแผน และปฏิบัติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และแผนปฏิบัติการของท้องถิ่น

ขีดความสามารถในเรื่องเหล่านี้จำเป็นต้องใช้ความสามารถในการวิเคราะห์ (Analytical) กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เช่น เศรษฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ สังคมวิทยามานุษยวิทยา วิศวกรรมศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ สาธารณสุขศาสตร์ เกษตรศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อมและสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ เป็นต้น ซึ่งจะต้องถูกนำมาประยุกต์กับข้อมูลที่แสดงภาพความเป็นจริงต่างๆ ในแต่ละท้องถิ่น ในการวิเคราะห์กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการ แผนงานและโครงการต่างๆ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่น

ในปัจจุบัน การวิจัยและพัฒนาสร้างและสะสมองค์ความรู้ต่างๆในระดับท้องถิ่น ยังมีอยู่อย่างจำกัด องค์ความรู้ที่มียังไม่ค่อยเฉพาะเจาะจงลงลึกถึงระดับท้องถิ่นที่มีอยู่ และก็กระจัดกระจายอยู่ในสถาบันวิชาการ/หน่วยงานที่เชี่ยวชาญในแต่ละด้าน ไม่ได้ถูกนำมาบูรณาการเพื่อการกำหนดนโยบาย แผน และ

มาตรการเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น นโยบายและมาตรการเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั่วประเทศถูกกำหนดโดยหน่วยราชการส่วนกลางเป็นแบบเดียวกัน โดยมิได้ให้ความสำคัญต่อความแตกต่างระหว่างท้องถิ่นเท่าที่ควร และมิได้คำนึงถึงความสอดคล้องเหมาะสม และการใช้ประโยชน์ตามคุณลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันระหว่างท้องถิ่นต่างๆ หากพิจารณาแผนแม่บท และแผนปฏิบัติการของ อปท.ที่ร่วมโครงการ ฯ ทั้ง 10 แห่งก็จะเห็นว่า อปท.ต่างๆ มีปัญหาเศรษฐกิจและสังคมที่เฉพาะเจาะจงกับท้องถิ่นหลายประการ มีศักยภาพในการพัฒนาภาคเศรษฐกิจ เกษตร อุตสาหกรรม และบริการแตกต่างกันไป มีวิสัยทัศน์ขององค์กรและท้องถิ่นแตกต่างกัน มีทรัพยากรและข้อจำกัด และอุปสรรคแตกต่างกัน และมีแนวความคิดเชิงยุทธศาสตร์ และทางเลือกในการแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นแตกต่างหลากหลาย

ดังนั้น แม้ว่าราชการส่วนกลางยังคงมีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับมหภาค แต่ก็ควรมีการกระจายอำนาจให้ อปท.มีอำนาจหน้าที่และบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับภาคเศรษฐกิจ (Economic Sectors) และจุลภาค (Micro economics) เพราะนอกจากจะเหมาะสมสอดคล้องกับการปกครองท้องถิ่นโดยตนเองอย่างแท้จริงแล้ว ยังอาจเพิ่มประสิทธิภาพของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวมอีกด้วย เนื่องจากการเพิ่มความสอดคล้องสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น พร้อมกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรร และใช้ประโยชน์ทรัพยากรในแต่ละท้องถิ่น

2.<u>ขีดความสามารถในการพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชน</u>

เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการกำหนดนโยบายและมาตรการ และวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น อปท.มีความจำเป็นต้องสะสมองค์ความรู้ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ มีข้อสังเกตว่า ในการจัดทำแผนแม่บท แผนปฏิบัติการ ตลอดจนแผนพัฒนาขีดความสามารถด้านต่างๆ ของ อปท.ยังมิได้มีการใช้ข้อมูลต่าง ๆ มาทำการวิเคราะห์ตามหลักวิชา อย่างเป็นระบบ ในการระบุปัญหา ประเมินความสำคัญของปัญหา วิเคราะห์เหตุแห่งปัญหา วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัญหากับมาตรการทางเลือกที่จะใช้แก้ปัญหา ประเมินผลกระทบของนโยบาย/มาตรการต่างๆต่อเศรษฐกิจและสังคมท้องถิ่น ประเมินความคุ้มค่าและจัดลำดับความสำคัญของโครงการลงทุน/พัฒนาต่างๆ การพัฒนาฐานข้อมูลและจัดระบบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งสะดวกในการจัดเก็บประมวลผล สะดวกในการปรับปรุงฐานข้อมูลให้ทันสมัยอยู่เสมอ เข้าถึงง่าย และใช้ประโยชน์ง่าย จะเห็นว่าหลาย อปท.ได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการพัฒนาระบบข้อมูลดังกล่าว และได้ระบุว่าเป็นปัญหา/ ข้อจำกัด ในการบริหารจัดการของ อปท.ดังที่ได้รายงานแล้วข้างต้น

ปัญหาต่างๆที่ระบุไว้ในแผนส่วนมาก รวบรวมมาจากประสบการณ์ ความรู้สึก ความเข้าใจ ความประทับใจของผู้เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผน โดยไม่ค่อยมีข้อมูล สถิติแสดงเป็นหลักฐานข้อเท็จจริงประกอบ

และไม่ค่อยมีการวิเคราะห์ความสำคัญของปัญหา เหตุแห่งปัญหา ขนาดความเสียหาย ทางเลือกต่างๆของวิธีแก้ปัญหา ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ตลอดจนผลกระทบข้างเคียงของวิธีแก้ปัญหา การกระจายประโยชน์ได้/เสียของผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหา และการแก้ปัญหา ความจริงแล้วแม้หน่วยราชการส่วนกลางก็ยังไม่ค่อยได้ทำการวิเคราะห์ต่างๆดังกล่าว อย่างไรก็ดีการเริ่มต้นพยายามเพิ่มขีดความสามารถที่จะทำการวิเคราะห์ในประเด็นต่างๆ แม้จะเพียงในบางประเด็นและด้วยวิธีการวิเคราะห์ง่ายๆ และไม่สมบูรณ์ก็จะเป็นประโยชน์อย่างมากที่จะทำให้เข้าใจปัญหาถูกต้องดีขึ้น แก้ไขปัญหาได้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น ประหยัดทรัพยากร สร้างความเสมอภาค และเป็นการบริหารจัดการที่เป็นธรรมาภิบาลมากขึ้น ในการนี้จำเป็นต้องมี

ในผลการสำรวจปัญหาและข้อจำกัดในการบริหารจัดการ ของ อปท.ได้พบว่า มีปัญหาและข้อจำกัดหลายประการ เช่น ไม่ได้ทำตามแผน การทำงานไม่มีระบบ ไร้ทิศทาง ไม่ค่อยมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน รายงานผลการดำเนินงานล่าช้า ไม่มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน การสื่อสารระหว่างผู้บริหารกับบุคลากรไม่มีประสิทธิผล ขาดฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการในระบบ IT ไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อประโยชน์ร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ขาดการเชื่อมโยงข้อมูลความรู้ทางเทคโนโลยีกับการวิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดเหล่านี้จะเบาบางลงและหมดไปหาก อปท.มีฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการในระบบ IT ดังนั้น อปท.จึงควรพัฒนาขีดความสามารถในการพัฒนาระบบและฐานข้อมูล เพื่อการบริหารจัดการในระบบ IT ซึ่งจะช่วยให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลยิ่งขึ้น

นอกจากจะมีความจำเป็นต้องพัฒนาระบบ และฐานข้อมูลเพื่อการกำหนดนโยบาย มาตรการ และวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อการบริหารจัดการแล้ว ระบบและฐานข้อมูลยังเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปกครองท้องถิ่นโดยตนเองอย่างแท้จริงตามหลักธรรมาภิบาล

การปกครองตามหลักธรรมาภิบาลนั้นเป็นการปกครองที่มุ่งประโยชน์สูงสุดของประชาชนเป็นสำคัญ ตอบสนองความต้องการของประชาชน และยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการ ซึ่งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในหลายมิติ และเจ้าหน้าที่ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำต้องรับผิดชอบต่อประชาชน (จุรี วิจิตรวาทการ,2505) กล่าวคือในการปกครองท้องถิ่นประชาชนต้องมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะของ อปท.และข้อมูลคำชี้แจงเหตุผลจาก อปท.ก่อนการดำเนินงานที่กระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็น เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เลือกตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง แสดงประชามติ ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงาน เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และได้รับแจ้งผลการสนองตอบในเวลาอันควร ได้รับข้อมูลที่จำเป็นเพื่อการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงาน รวมทั้งฟ้องร้อง อปท.(ถ้าทำผิด) ประชาชนต้องมีความเท่าเทียมในโอกาส และการเข้าถึงบริการต่างๆของ อปท. การดำเนินงานและบริการของ อปท.ต้องไม่ล่าเอียง หรือ เลือกปฏิบัติ ปราศจากการทุจริตคอรัปชั่น และต้องสร้างความเป็นธรรมทางสังคมโดยนโยบายและการจัดสรรงบประมาณ อปท.ต้องบังคับใช้กฎหมาย ข้อบัญญัติอย่างจริงจัง ถ้วนหน้า เพื่อประชาชนส่วนใหญ่ และสร้างความเชื่อมั่นในความเป็นธรรม

ของกฎหมาย ข้อบัญญัติ เจ้าหน้าที่ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำต้องมีคุณธรรมน่าเชื่อถือ ประชาชนมีศรัทธาในคุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ อปท. การทำงานของ อปท.มีประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่าทรัพยากร เน้นผลประโยชน์ต่อส่วนร่วม มุ่งผลสัมฤทธิ์

จะเห็นได้ว่าหากไม่มีระบบและฐานข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย แผนงาน ความก้าวหน้าในการดำเนินงาน ผลการดำเนินงานของ อปท.ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงรับทราบได้ทันเวลา กว้างขวางถ้วนหน้าก็ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่ประชาชนจะสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลดังกล่าวแล้ว ดังนั้น อปท.จึงจำเป็นต้องมีขีดความสามารถในการพัฒนาระบบและฐานข้อมูลของ อปท.เพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน และการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลด้วย

ได้มีการศึกษาพัฒนาระบบและฐานข้อมูลสำหรับการปกครองส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นบ้างแล้วที่อาจเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบและฐานข้อมูลของ อปท.เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น เช่นการศึกษา เรื่อง การพัฒนาระบบฐานข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2544) การศึกษาเรื่อง การพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพการบริหารงาน (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ ,2547) และการศึกษา เรื่อง ระบบข้อมูลของจังหวัดเพื่อการบริหารและจัดสรรงบประมาณ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ ,2549) ซึ่ง อปท.อาจพิจารณาศึกษาเป็นจุดเริ่มต้น และเลือกปรับใช้ และดำเนินการพัฒนาระบบ และฐานข้อมูลของแต่ละ อปท. ตามความเหมาะสม

3.<u>ขีดความสามารถในการใช้และบำรุงรักษาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ</u>

การพัฒนาขีดความสามารถ 2 ประการแรกที่กล่าวมาแล้วจำเป็นต้องใช้ขีดความสามารถในการใช้และบำรุงรักษาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นพื้นฐาน ขาดเสียมิได้ แต่ อปท.เกือบทุกแห่งยังมีปัญหาขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถด้านนี้ และบุคลากรที่มีอยู่ก็ยังด้อยความรู้ ความสามารถที่จะใช้และบำรุงรักษาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ดังที่ได้รายงานแล้วข้างต้น

โครงการวิจัยและพัฒนา ฯ นี้ได้ดำเนินการพัฒนาขีดความสามารถในการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศไปบ้างแล้วส่วนหนึ่ง ซึ่งได้รายงานให้ทราบรายละเอียดในบทว่าด้วยเรื่องการพัฒนาขีดความสามารถด้านเทคโนโลยี อย่างไรก็ดียังมีความจำเป็นต้องพัฒนาขีดความสามารถในการใช้และบำรุงรักษาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้กว้างขวาง ครอบคลุมทั้งองค์กรและทุกระบบงาน โดย อปท.ต่างๆ อาจมีแผนพัฒนาขีดความสามารถด้านนี้แตกต่างกัน ทั้งในกรอบเวลาและกรอบความครอบคลุมหน่วยงาน บุคลากร และระบบงาน ทั้งนี้ตามความเป็นไปได้และเหมาะสมกับแต่ละ อปท

4.<u>ขีดความสามารถในการวิเคราะห์และพัฒนาระบบงาน</u>

การปฏิบัติงานต่างๆ ทั้งที่เป็นงานบริการประชาชน และงานภายในองค์กรมีปัญหาหลายประการ ดังรายงานแล้วข้างต้น ส่วนหนึ่งเพราะยึดติดกับกฎระเบียบต่างๆของราชการ และวิธีปฏิบัติที่เคยทำมาก่อน ซึ่งอาจมิได้ให้ความสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ นอกจากนี้กฎระเบียบที่กำหนดจากราชการส่วนกลางก็อาจไม่เหมาะสมกับท้องถิ่น และยังอาจล้าสมัยอีกด้วย เพื่อให้การปฏิบัติงานของ อปท.และการบริการประชาชนมีประสิทธิภาพ และผลสัมฤทธิ์ดีขึ้น ควรมีการวิเคราะห์ปรับปรุงระบบงานต่างๆ ให้มีมาตรฐานคุณภาพ ลดขั้นตอนและเวลาในการทำงานลง ประหยัดทรัพยากร และบริการประชาชนอย่างมีคุณภาพ ด้วยความรวดเร็ว อปท.จึงควรมีความสามารถในการวิเคราะห์ และปรับปรุง / สร้างระบบงานที่ง่าย สะดวก ประหยัด มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ซึ่งอาจลดปัญหาและข้อจำกัดอันเกิดจากระเบียบราชการต่างๆ หรือ นำไปสู่การแก้ไขปรับปรุง กฎ ระเบียบต่างๆ ให้ทันสมัย และเหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่นอีกด้วย ระบบงานที่ดีเป็นปัจจัยส่งเสริมการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ให้ประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน การปฏิบัติงานของ อปท.มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ง่าย ทั้งยังช่วยลดปัญหาการบริหารจัดการ ปัญหาองค์กร และปัญหาบุคลากรอีกด้วย

โครงการวิจัยและพัฒนาฯ นี้ ได้ดำเนินการพัฒนาระบบงานไปบางแล้วบางระบบงาน แต่ก็ยังมีระบบงานอีกมากมายที่อาจพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลยิ่งขึ้นที่แต่ละ อปท.ควรพัฒนาขีดความสามารถที่จะวิเคราะห์และพัฒนาระบบงานเหล่านั้นได้เองต่อไป

5.<u>ขีดความสามารถในการวิเคราะห์ประเมินผลโครงการ</u>

แทบทุก อปท.ต่างก็มีปัญหาในการจัดสรรงบประมาณเพื่อโครงการลงทุนและพัฒนาต่างๆ และการกระจายงบประมาณตามพื้นที่ต่างๆในขอบเขตความรับผิดชอบของ อปท. ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ประจำมักมีความรู้สึกว่าฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงการจัดสรร และการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อประโยชน์ทางการเมือง หรือประโยชน์แก่กลุ่มพวกพ้องของตน ฝ่ายการเมืองมักรู้สึกว่าฝ่ายประจำไม่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนที่ตนเป็นตัวแทน ผลการจัดสรรงบประมาณอาจเป็นไปตามอำนาจบารมี อิทธิพล ของฝ่ายการเมือง ซึ่งอาจเกิดการลงทุนที่ไม่คุ้มค่า การจัดสรรงบประมาณไม่มีประสิทธิภาพ ไม่เป็นธรรม ไม่เสมอภาค ทั้งนี้เพราะมิได้มีการวิเคราะห์ ประเมินผลโครงการลงทุนต่างๆ และการจัดลำดับความสำคัญของโครงการเหล่านั้น

การวิเคราะห์ประเมินผลโครงการลงทุนและพัฒนาที่มีวิธีการวิเคราะห์ตามหลักวิชา มีเกณฑ์การตัดสินใจที่ชัดเจน ยอมรับร่วมกันบนพื้นฐานข้อมูล ข้อเท็จจริง จะช่วยให้เกิดความโปร่งใส เป็นธรรม และช่วยให้การลงทุนมีประสิทธิภาพ มีเหตุผล ตอบคำถามฝ่ายการเมืองได้ ทั้งนี้โครงการขนาดใหญ่ใช้เงินลงทุนมากควรต้องมีการวิเคราะห์อย่างละเอียดรอบคอบ โดยพิจารณาผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ความเสมอภาค และความเป็นธรรม ส่วนโครงการขนาดเล็กอาจใช้วิธีการวิเคราะห์ และเกณฑ์การตัดสินใจที่เข้าใจง่าย ไม่ยุ่งยากซับซ้อน การจัดลำดับความสำคัญของโครงการตามผลการวิเคราะห์โครงการอย่างมีเหตุผล จะช่วยให้ อปท.สามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ ติดตามประเมินผลการ

ดำเนินงานได้ง่าย และชัดเจน รักษาวินัยการเงินการคลังได้ดี และจัดทำและดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และแผนปฏิบัติการได้อย่างเหมาะสม เป็นประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่น และช่วยให้การบริหารจัดการของ อปท.เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ทั้งยังเอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี อปท.ต่างๆ ยังไม่มีขีดความสามารถในการวิเคราะห์ประเมินผลโครงการ และยังขาดฐานข้อมูลที่จำเป็นในการวิเคราะห์โครงการ บาง อปท.ได้แสดงความสนใจที่จะพัฒนาขีดความสามารถในการวิเคราะห์ ประเมินผลโครงการ ดังนั้น การพัฒนาขีดความสามารถในการวิเคราะห์โครงการ และจัดลำดับความสำคัญของโครงการเพื่อการลงทุนและพัฒนาจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ควรดำเนินการในการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท.

6.<u>ขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้</u>

ความสามารถในการจัดเก็บรายได้เองเป็นเงื่อนไขสำคัญ สำหรับการปกครองตนเองอย่างแท้จริง ดังนั้นหาก อปท.จะสามารถปกครองตนเองอย่างแท้จริง อปท.จะต้องมีขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้โดยไม่ต้องพึ่งพิงทรัพยากรจากรัฐบาลส่วนกลาง ในสภาพปัจจุบัน อปท.ต่างๆยังมีขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้เองต่ำมาก ยิ่งกว่านั้นรายได้จากการอุดหนุนของรัฐบาลส่วนกลางส่วนหนึ่งยังถูกจำกัดสิทธิ์ในการใช้จ่าย โดยการผูกพันกับภารกิจที่มอบหมายจากรัฐบาลส่วนกลาง และอำนาจในการจัดเก็บรายได้บนฐานภาษีบางประเภทที่มีความเหมาะสมที่จะเป็นอำนาจของ อปท.ยังมิได้โอนย้ายมาเป็นอำนาจของ อปท. (ดูบทที่ 2) ดังนั้น เพื่อเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้เอง เพื่อให้ อปท.ปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง นอกจากควรโอนย้ายอำนาจการจัดเก็บรายได้บนฐานภาษีที่เหมาะสมมาเป็นอำนาจจัดเก็บรายได้ของ อปท.แล้ว ยังควรพัฒนาขีดความสามารถของ อปท.ในการจัดเก็บรายได้บนฐานภาษีที่โอนมาเหล่านั้น และที่อยู่ในอำนาจจัดเก็บเดิมอยู่แล้วให้สูงขึ้น

ในการเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของ อปท.อาจพิจารณาดำเนินการในเรื่องต่างๆ เช่น การเพิ่มความรู้ในหลักวิชาการคลังท้องถิ่นแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ความสามารถในการวิเคราะห์กำหนดแหล่งรายได้และฐานภาษีที่เหมาะสมในท้องถิ่น การกำหนดอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆที่เหมาะสม การประมาณการศักยภาพของรายได้จากฐานภาษีและแหล่งรายได้ต่างๆ และการคาดคะเนแนวโน้มที่จะจัดเก็บได้ การพัฒนาฐานข้อมูลเกี่ยวกับฐานภาษีและแหล่งรายได้ต่างๆ รวมทั้งแผนที่ภาษี และรายได้ต่างๆ และผลการดำเนินการจัดเก็บรายได้โดยละเอียด และการพัฒนาระบบงานจัดเก็บภาษีและรายได้ต่างๆให้มีประสิทธิภาพ อำนวยความสะดวก และจูงใจผู้เสียภาษี เก็บได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ตรงเวลา รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในระบบงานจัดเก็บรายได้ของ อปท.

โครงการวิจัยและพัฒนา ฯ นี้ ได้ดำเนินการพัฒนาระบบงานจัดเก็บรายได้บางส่วนไปบ้างแล้ว เป็นตัวอย่าง แต่ยังจะต้องพัฒนาในด้านต่างๆดังกล่าวข้างต้นอีกมาก

7.ขีดความสามารถในการบริหารงานบุคคล

อปท.ต่างๆ มีปัญหาและข้อจำกัดด้านบุคลากรหลายประการ ทั้งในด้านอัตรากำลัง ทักษะ และทัศนคติ ปัญหาที่รายงานแล้วข้างต้นล้วนเป็นปัญหาที่บุคลากรในอปท.ต่างๆเป็นผู้รับ อย่างไรก็ดีปัญหาเหล่านี้มีอยู่ทั่วไปในระบบราชการทั่วประเทศ รวมทั้งในราชการส่วนกลาง อปท.ต่างๆ อาจมีความรู้สึกว่ามีปัญหารุนแรงกว่าที่อื่น เพราะ อปท.เป็นองค์กรที่เพิ่งจัดตั้งใหม่ และการดำเนินการจัดตั้ง ซึ่งรวมทั้งการโอนย้าย และบรรจุบุคลากรยังไม่สมบูรณ์ แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ อปท.โดยทั่วไป และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของ อปท.ยังไม่ชัดเจน ซ้ำยังมีความยึดติดกับแนวความคิดแบบรวมอำนาจที่ส่วนกลางอยู่ด้วยในการบริหารงานบุคคล ทั้งยังมีความเชื่อที่เลื่อนลอยเกี่ยวกับความรู้ความสามารถ ในการบริหารจัดการของบุคลากรใน อปท.ว่าไม่พร้อม หรือ เพียงพอ ความจริงแล้วบุคลากรของ อปท.จำนวนมาก โดยเฉพาะใน อบจ.และเทศบาลเป็นผู้ที่โอนย้ายมาจากหน่วยราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง มีความรู้และประสบการณ์ในท้องถิ่นอยู่แล้ว และมีคุณวุฒิมาตรฐานเดียวกับข้าราชการส่วนกลาง สิ่งที่บุคลากรของ อปท.ขาดอยู่ก็คือประสบการณ์ โอกาส ความกล้าหาญ และความเชื่อมั่นในตนเอง ที่จะคิดอย่างอิสระจากระบบราชการส่วนกลาง ประสบการณ์ทำงานร่วมกันระหว่างคณะผู้วิจัยกับบุคลากรระดับต่างๆของอปท.ที่ร่วมโครงการ ฯ พบว่า มีบุคลากรจำนวนไม่น้อยที่มีความรู้ ความสามารถ คุณวุฒิ ทักษะสูง มีความตั้งใจจริง และอุทิศตนเพื่องาน และมีศักยภาพจะพัฒนาตนเองต่อไป หลายคนแสดงให้เห็นความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และภาวะผู้นำที่ดีเด่น เมื่อได้รับการกระตุ้นและโอกาสให้แสดงออก

อย่างไรก็ดีมีความจำเป็นต้องพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารงานบุคคลของอปท. เพื่อแก้ปัญหาและข้อจำกัดต่างๆ ด้านบุคลากรของ อปท.อย่างถูกต้องเหมาะสมต่อไป ในการนี้ อปท.ควรมีระบบบริหารงานบุคคลของตนเองเป็นอิสระจากระบบราชการส่วนกลาง โดยมีการวิเคราะห์งาน กำหนดคุณสมบัติของบุคลากรที่เหมาะสมกับงาน กำหนดวิธีการสรรหา คัดเลือก บุคลากร กำหนดอัตราค่าตอบแทน ระบบจูงใจ ระบบประเมินผลงาน ระบบและแผนพัฒนาบุคลากร รวมทั้งแนวทางและวิธีการเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ดี ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันระหว่าง อปท.และแตกต่างจากที่เป็นอยู่ในระบบบริหารงานบุคคลของราชการส่วนกลาง

โครงการวิจัยและพัฒนา ฯ นี้ได้ร่วมกับ อปท.ที่ร่วมโครงการพัฒนาบุคลากรของ อปท.ไปบางแล้วบางส่วน แต่ยังมิได้ก้าวไปถึงขั้นการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคล ซึ่งจะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารงานบุคคล และขีดความสามารถของบุคลากรของ อปท.อย่างครบวงจร ซึ่งจะส่งผลให้ อปท.สามารถบริหารจัดการการปกครองท้องถิ่นโดยตนเองอย่างแท้จริงและตามหลักธรรมาภิบาล

8.ขีดความสามารถในการปรับปรุงและสร้างกฎระเบียบข้อบังคับ

ดังได้รายงานแล้วข้างต้นว่า อปท.ต่าง ๆ รู้สึกว่าปัญหา/ข้อจำกัดที่สำคัญต่อการบริหารจัดการ ของอปท.ประการหนึ่ง คือ การมีกฎระเบียบ ข้อบังคับที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากเป็นกฎระเบียบที่กำหนดจากราชการส่วนกลาง ไม่สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นและล้าสมัย อย่างไรก็ดีควรมีการศึกษาวิจัยปัญหาขัดข้อง

เกี่ยวกับกฎระเบียบ ข้อบังคับอย่างเป็นระบบ เพื่อให้เกิดความเข้าใจชัดเจน ถ่องแท้ ถึงตัวกฎระเบียบข้อบังคับที่เป็นปัญหา เหตุผลเจตนารมณ์ของกฎระเบียบ ข้อบังคับ นั้นๆ ข้อดี ข้อเสีย ความสำคัญของปัญหาและวิธีแก้ปัญหาที่เหมาะสมในระยะสั้น หรือชั่วคราว และระยะยาว หรือถาวร ทั้งนี้ควรพิจารณาควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบงานเพื่อให้มีความสอดคล้องกัน ซึ่งเป็นงานที่เกินวิสัยที่จะดำเนินการได้ในโครงการวิจัยและพัฒนานี้ อย่างไรก็ดี อปท.ควรเริ่มพัฒนาขีดความสามารถในการปรับปรุงและสร้างกฎระเบียบข้อบังคับในเบื้องต้น ด้วยการรวบรวม บันทึกรายการปัญหาที่เกิดขึ้น ระบบงานที่เกี่ยวข้อง และตัวกฎระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เพื่อการศึกษา วิเคราะห์ และปรับปรุงแก้ไขในขั้นต่อไปดังกล่าวแล้ว

โดยสรุปข้อเสนอการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 8 ประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ล้วนมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการปกครองตนเองอย่างแท้จริง และเพื่อให้มีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลเกิดขึ้นจริงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ดูตารางที่7)

ตารางที่ 7 ขีดความสามารถที่ควรพัฒนา

ขีดความสามารถที่ควรพัฒนา	เพื่อการปกครองท้องถิ่นโดยตนเองอย่างแท้จริง	เพื่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมภิบาล
1.ขีดความสามารถในการกำหนดนโยบายและมาตรการวางแผนและปฏิบัติตามแผน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น	X	X
2.ขีดความสามารถในการพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมการบริหารจัดการและการมีส่วนร่วมของประชาชน	X	X
3.ขีดความสามารถในการใช้และบำรุงรักษาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ	X	X
4.ขีดความสามารถในการวิเคราะห์และพัฒนาระบบงาน	X	X
5.ขีดความสามารถในการวิเคราะห์และประเมินผลโครงการ	X	X
6.ขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้	X	X
7.ขีดความสามารถในการบริหารงานบุคคล	X	X
8.ขีดความสามารถในการปรับปรุงและสร้างกฎระเบียบข้อบังคับ	X	X

4.<u>พัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท.อย่างไร</u>

นอกจากมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาว่า อปท.ควรพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการเรื่องใด ซึ่งได้รายงานผลแล้วในบทที่ 3 โครงการวิจัยและพัฒนาฯ นี้ยังมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาว่า วิธีการ/กระบวนการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท.อย่างไร จะเหมาะสมและได้ผล โดยคณะผู้วิจัยเสนอแนวความคิดว่า วิธีการ/กระบวนการพัฒนาที่จะได้ผลดี คือ วิธีการให้บุคลากรของ อปท. เรียนรู้ โดยการปฏิบัติจริง (Learning by doing) โดยใช้การจัดทำแผน และปฏิบัติตามแผน เป็นสื่อในการเรียนรู้ ประกอบด้วย แผนแม่บท แผนปฏิบัติการ แผนพัฒนาการบริหารจัดการ แผนพัฒนาระบบงาน แผนพัฒนาบุคลากร แผนพัฒนาเทคโนโลยี และ แผนพัฒนาองค์กร ตามกระบวนการนี้ บุคลากร และนักวิจัยและพัฒนาร่วมกันศึกษา ค้นคว้า ประชุม ปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และทำงานร่วมกันในการวางแผน และปฏิบัติตามแผน โดยบุคลากรของ อปท.เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ เป็นผู้ลงมือทำเป็นหลัก เป็นเจ้าของเรื่อง เจ้าของงาน เจ้าของโครงการ ส่วนนักวิจัยและพัฒนาทำหน้าที่เป็นเพื่อนคู่คิด ผู้ร่วมเรียนรู้ ร่วมทำ ผู้กระตุ้น และจูงใจ ที่ปรึกษา ผู้วิพากษ์วิจารณ์ ผู้เร่งปฏิกิริยา และผู้เกื้อกูล

กระบวนการพัฒนาเริ่มด้วยการประชุมร่วมกันระหว่างบุคลากรของ อปท.กับคณะนักวิจัยและพัฒนา เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมาย กำหนดวิธีทำงานร่วมกัน รวมกันกำหนดแผนงาน และลงมือปฏิบัติตามแผนร่วมกัน โดย อปท.เป็นฝ่ายกำหนดตัวบุคคล และคณะทำงานที่รับผิดชอบ เป็นเจ้าภาพสำหรับแต่ละงาน/กิจกรรม ซึ่งได้มาโดยการอาสาสมัครของบุคลากร และโดยผู้บริหารระดับสูงมอบหมายตามความสนใจและหน้าที่รับผิดชอบในงานประจำที่เกี่ยวข้อง

นักวิจัยและพัฒนาที่รับผิดชอบร่วมงานกับแต่ละ อปท.ทำการเยี่ยมเยียน ติดตามผลการดำเนินงานของ อปท.ร่วมประชุมเสวนา รับฟังรายงานความก้าวหน้า ผลการดำเนินงาน ปัญหา และอุปสรรค แลกเปลี่ยนระดมความคิดเห็น แก้ไข ปรับปรุงแผนและการปฏิบัติตามแผน ฯ เป็นระยะๆ ตามกำหนดการและขั้นตอนของการดำเนินโครงการวิจัยและพัฒนา

จัดการประชุมสรุปงาน และประเมินผลร่วมกันระหว่าง อปท.ที่ร่วมโครงการทั้ง 10 แห่ง และนักวิจัยและพัฒนาทั้งคณะ และเปิดโอกาสให้ อปท.ที่ไม่ได้ร่วมโครงการบางแห่งเข้าร่วมประชุมด้วย ทุก 4 เดือน โดยบุคลากรของ อปท.ผลัดเปลี่ยนกันเป็นผู้นำเสนอผลงาน และความคิดเห็น และนักวิจัยและพัฒนาเป็นผู้อภิปรายเสริม พร้อมทั้งมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่าง อปท.ด้วยกันและกับนักวิจัยและพัฒนาอย่างกว้างขวาง

ในการจัดทำแผนเพื่อเป็นสื่อในการเรียนรู้ และพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท. บุคลากรของ อปท.และนักวิจัยและพัฒนาได้ร่วมกันจัดทำแผนและได้เรียนรู้และสร้างเสริมประสบการณ์ร่วมกันในกระบวนการจัดทำแผนเพิ่มพูนความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับองค์ประกอบ และรูปแบบของแผน หลักคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผน วิธีการเขียนแผน และองค์ความรู้เกี่ยวกับเนื้อหาสาระของแผน

ในการพัฒนาเนื้อหาสาระของแผน บุคลากรของ อปท.และนักวิจัยและพัฒนาได้เรียนรู้ร่วมกันเกี่ยวกับสภาพความเป็นจริง และปัญหาของท้องถิ่น สร้างเสริมทักษะด้านความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และขีดความสามารถในการวิเคราะห์ และตรรกในกระบวนการกำหนดวิสัยทัศน์ และพันธกิจของ อปท.วัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผน กลยุทธ์ แผนงาน และกิจกรรม หรือ โครงการ งบประมาณ และดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงาน และความสำเร็จ รวมทั้งได้เรียนรู้ปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัด และความขาดตกบกพร่องด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดทำแผน การพัฒนาท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นโดยตนเอง และการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท.ตามหลักธรรมาภิบาล

กระบวนการร่วมคิดร่วมทำในการจัดทำแผนในบรรยากาศที่เป็นกัลยาณมิตรต่อกัน แลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันอย่างเท่าเทียม และเคารพให้เกียรติซึ่งกันและกัน ช่วยเสริมสร้างทักษะในการฟัง อ่าน พูด เขียน คิด วิเคราะห์ อย่างเป็นระบบของผู้เข้าร่วมกระบวนการ สร้างเสริมความเปิดกว้างทางความคิด ความกล้าคิด ริเริ่ม และแสดงออก และความเชื่อมั่นในตนเอง พัฒนาบุคลิกภาพและภาวะผู้นำ และสลายกำแพง/ขจัดช่องว่างระหว่างบุคลากรต่างคุณวุฒิ วัยวุฒิ ตำแหน่งหน้าที่ วิชาชีพ และหน่วยงาน เสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรในการทำงานเป็นทีม

ในแผนพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการ 5 แผน ได้แก่ แผนพัฒนาด้านการบริหารจัดการ แผนพัฒนาระบบงาน แผนพัฒนาบุคลากร แผนพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ และแผนพัฒนาองค์กร ได้มีทางเลือกวิธีการ / กระบวนการ/ กลยุทธ์ ในการพัฒนาขีดความสามารถหลากหลาย

4.1 การพัฒนาการบริหารจัดการ

การพัฒนาขีดความสามารถด้านการบริหารจัดการมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีธรรมาภิบาล

จากผลการสำรวจสภาพการบริหารจัดการ ปัญหาและข้อจำกัดดังที่รายงานแล้วในบทที่ 3 บุคลากรของ อปท. และนักวิจัยและพัฒนาได้ร่วมกันกำหนดวิธีการ/ยุทธศาสตร์พัฒนาขีดความสามารถหลายประการ เช่น

1. ทบทวน ปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆ ที่สร้างขั้นตอนการปฏิบัติงานมากเกินความจำเป็น สร้างความเยิ่นเย้อเสียเวลา เปิดช่องให้มีความไม่โปร่งใส เช่น อุปสรรค หรือข้อจำกัดต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น และเป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดอื่นๆ ต่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาล
2. พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการและการตัดสินใจในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ พร้อมทั้งพัฒนาทักษะของผู้บริหารและบุคลากรใน อปท. ในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ
3. พัฒนาระบบติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานของ อปท.
4. พัฒนาทักษะด้านการบริหารจัดการภายในองค์กร

5. พัฒนาระบบสื่อสาร 2 ทางภายในองค์กร
6. ปรับปรุงระบบจูงใจบุคลากรในการทำงาน
7. เพิ่มโอกาสการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภา อปท. และบุคลากรฝ่ายประจำในการแก้ปัญหาต่างๆ

4.2 การพัฒนาระบบงาน

การพัฒนาระบบงานมีจุดมุ่งหมายให้เป็นระบบงานที่ส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการบริการประชาชนของ อปท.เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับระบบงานที่สำรวจพบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีศึกษา 3 ระบบงาน คือ ระบบงานบริหารจัดการรายได้ ระบบงานการเบิกจ่าย และระบบงานบริการประชาชน บุคลากรของ อปท. และนักวิจัยและพัฒนาได้ร่วมกันวิเคราะห์ระบบงานและปรับปรุงระบบงานโดยมุ่งลดขั้นตอนการทำงาน ลดระยะเวลารอรับบริการ สร้างมาตรฐานเพื่อการประกันคุณภาพ สร้างฐานข้อมูลในระบบงานเพื่อความโปร่งใส สะดวกและง่ายต่อการตรวจสอบ

4.3 การพัฒนาบุคลากร

โครงการวิจัยและพัฒนา พขบ. กำหนดเป้าหมายสำคัญในการพัฒนาศักยภาพบุคลากร 2 ประการ คือ เพื่อความยั่งยืนขององค์กร และเพื่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ส่วนแนวคิดในการพัฒนาบุคลากร อปท.นั้น เป็น แนวคิดด้านการพัฒนาตนเองอย่างมีแผนของบุคลากรเป้าหมาย ซึ่งโครงการ พขบ.ได้กำหนดคุณสมบัติของบุคลากร อปท.เป้าหมายที่ต้องการ 4 ประการ คือ 1.) การเป็นผู้มีขอบความคิดกว้างไกล กล่าวคือสามารถคิดนอกกรอบได้ มีวิสัยทัศน์กว้างไกล คิดในเชิงปรัชญา และมีระบบคิดพื้นฐานเกี่ยวกับงานท้องถิ่น เช่น การปกครองตนเอง การกระจายอำนาจ หลักสิทธิมนุษยชน หลักประชาธิปไตย หลักสิทธิส่วนบุคคล ฯ รวมทั้งมีความรู้รอบและมีความเป็นสากล เข้าใจในสถานการณ์สากลที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น 2.) การเป็นผู้มีทัศนคติที่ถูกต้องในเรื่องการรับใช้ประชาชน มีความจริงใจในการรับการเปลี่ยนแปลง เข้าใจการทำงานเป็นทีม แบบมีส่วนร่วมและเป็นเครือข่าย 3.) การเป็นผู้มีทักษะพื้นฐานในการทำงาน ทั้งทักษะการฟัง พูด อ่านเขียน ทักษะภาษาต่างประเทศ และคอมพิวเตอร์ และ 4.) การเป็นผู้มีทักษะในการพัฒนาตนเอง แสวงหาความรู้ตลอดเวลา

เพื่อการนี้ อปท. ร่วมกับกับนักวิจัยและพัฒนาได้พิจารณาและดำเนินการโครงการหลายโครงการ/กิจกรรม เช่น

1. โครงการพัฒนาทักษะด้านต่างๆ แบบเป็นกลุ่มและเป็นรายบุคคลเป้าหมาย เช่น ทักษะด้านภาษา การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และทักษะเฉพาะต่างๆ ตามความต้องการในงานที่บุคลากรนั้นๆ รับผิดชอบ
2. กิจกรรมส่งเสริมจริยธรรมและคุณธรรม

3. กิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้และแลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็นและจัดระบบรวบรวมจัดเก็บความรู้ของบุคลากรในองค์กร
4. กิจกรรมส่งเสริมการทำงานเป็นทีม
5. การสร้างเกณฑ์ประเมินผล
6. การปรับปรุงค่าตอบแทนและสวัสดิการ
7. การปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่ทำงาน
8. การจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรรายบุคคลในองค์กร
9. การเร่งรัดบรรจุบุคลากรในองค์กร

4.4 การพัฒนาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

ในการพัฒนาด้านนี้โครงการวิจัยและพัฒนาฯ นี้มุ่งที่จะให้มีการใช้เทคโนโลยีทันสมัยอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยพิจารณาและดำเนินการโครงการต่างๆ เช่น

1. การพัฒนาระบบงานให้เหมาะสมกับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ
2. การพัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น เข้าสู่ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ
3. การพัฒนาทักษะของบุคลากรในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ
4. การส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในระดับชุมชน

4.5 การพัฒนาด้านองค์กร

อปท. ที่เข้าร่วมโครงการมีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาองค์กรของตนเองให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ โครงสร้างองค์กรมีสายการบังคับบัญชาสั้น องค์กรมีความยืดหยุ่นคล่องตัว และมีพลวัตในการสนองความต้องการ และบริการประชาชน โดยได้พิจารณาและดำเนินการหลายแนวทาง เช่น

1. การปรับโครงสร้าง ยุบรวมหน่วยงาน
2. การจัดระบบการมอบอำนาจและการกระจายอำนาจบังคับบัญชาตัดสินใจ
3. การสร้างระบบเครือข่ายข้อมูลและการสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูล
4. การจัดให้มีระบบ One Stop Service
5. การจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน
6. การจัดให้มีทีมงานต่างๆ
7. การจัดเวรบริการประชาชนในเวลาพักและวันหยุดราชการ
8. การสับเปลี่ยนหมุนเวียนผู้ปฏิบัติงานบริการประชาชน
9. การจัดให้ฝ่ายการเมืองและบุคลากรฝ่ายประจำออกหน่วยบริการเคลื่อนที่ร่วมกัน

10. การจัดให้มีการประชุมร่วมผู้บริหารและบุคลากรเป็นวาระประจำ

11. การจัดกิจกรรมสภากาแฟ สันทนาการอย่างสม่ำเสมอ

12. การสร้างระบบรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน

13. การจัดทำรายงานนโยบาย แผนงาน ผลการปฏิบัติงานในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

5.<u>ประเมินผลการวิจัยและพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการ อปท.</u>

5.1 <u>วิธีการ/กระบวนการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท.อย่างไร จะเหมาะสม และได้ผล</u>

การวิเคราะห์ประเมินผลว่าวิธีการ/กระบวนการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท.อย่างไรจะเหมาะสม และได้ผล อาจพิจารณาเป็น 2 ส่วน ส่วนหนึ่งเป็นการพิจารณาวิธีการ/กระบวนการในเชิงรูปแบบ อีกส่วนหนึ่งเป็นการพิจารณาวิธีการ/กระบวนการในเชิงเนื้อหาสาระ

ในเชิงรูปแบบวิธีการ/กระบวนการที่ใช้ในโครงการวิจัยและพัฒนาฯ นี้ คือ การเรียนรู้โดยการลงมือปฏิบัติโดยบุคลากรของ อปท. และมีนักวิจัยและพัฒนาเป็นผู้ร่วมคิด ร่วมทำ แลกเปลี่ยน เรียนรู้ ไปด้วยกันตลอดกระบวนการพัฒนา โดยใช้การจัดทำและปฏิบัติตามแผนพัฒนาด้านต่างๆ เป็นสื่อในการเรียนรู้

วิธีการ/กระบวนการ ทางเลือกหนึ่งที่อาจจะพิจารณาเปรียบเทียบได้ คือ การจัดให้บุคลากรของ อปท.เข้ารับการฝึกอบรม และศึกษาเพิ่มเติมกับวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องต่างๆ ตามที่มีความต้องการ ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้กันอย่างกว้างขวางทั่วไป ส่วนอีกทางเลือกหนึ่ง คือ การจัดให้ผู้เชี่ยวชาญเข้าศึกษา วิเคราะห์ ออกแบบ เสนอแนะ และดำเนินการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง อปท.ทั้งระบบ แล้วถ่ายทอดให้กับบุคลากรของ อปท.รับไปปฏิบัติตามต่อไป

1. รูปแบบการฝึกอบรมและการศึกษาเพิ่มเติมห่างไกลจากสภาพจริง และปัญหาเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น อาจตอบปัญหาที่มีร่วม หรือเหมือนกับท้องถิ่นอื่น แต่อาจยังไม่มีคำตอบต่อปัญหาเฉพาะท้องถิ่นที่แตกต่างกับท้องถิ่นอื่น และอาจยังตอกย้ำความยึดติดกับความคิดรวมอำนาจที่ส่วนกลาง เพราะน้ำหนักอยู่ที่ความเหมือน และละเลยความแตกต่างระหว่างท้องถิ่น

2. บุคลากรยังอาจมีปัญหาในการประยุกต์สิ่งที่เรียนรู้กับสภาพจริงของท้องถิ่น

3.บุคลากรไม่มีโอกาสสัมผัสและเรียนรู้ผ่านประสบการณ์จริง อาจไม่เกิดความเข้าใจที่ซาบซึ้ง ถ่องแท้ เท่ากรณีที่ได้มีประสบการณ์ปฏิบัติจริงไปในกระบวนการเรียนรู้

4.บุคลากรไม่มีโอกาสได้เรียนรู้สภาพแท้จริงและปัญหาของท้องถิ่นให้คมชัดยิ่งขึ้นในกระบวนการเรียนรู้จาการฝึกอบรม และการศึกษาเพิ่มเติม

5.บุคลากรไม่มีโอกาสพัฒนาทักษะในการคิด วิเคราะห์ สังเคราะห์ และประยุกต์หลักวิชากับข้อมูลสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่น

6.ไม่มีโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญได้สัมผัสเรียนรู้สภาพแท้จริงของท้องถิ่น และประยุกต์ความเชี่ยวชาญให้เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น

7.ไม่เกิดผลงานเป็นรูปธรรมที่ใช้ประโยชน์จริงแก่องค์กร หรือท้องถิ่นเมื่อสำเร็จการฝึกอบรม หรือการศึกษาเพิ่มเติม

ส่วนอีกทางเลือกหนึ่งซึ่งเป็นการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการ โดยผู้เชี่ยวชาญเข้ามาจัดตั้งระบบที่มีประสิทธิภาพให้แล้วถ่ายทอดให้บุคลากรของ อปท.รับไปปฏิบัตินั้น มีจุดอ่อนที่บุคลากรของ อปท.ไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาระบบ ไม่ได้มีโอกาสเรียนรู้ และพัฒนาตนเองเพื่อที่จะสามารถพัฒนาระบบอย่างต่อเนื่องต่อไปในอนาคต ทั้งยังอาจไม่สามารถรับปฏิบัติการตามระบบที่พัฒนาแล้วได้อย่างเต็มที่ ยิ่งกว่านั้นยังไม่เต็มใจยอมรับระบบใหม่ นอกจากนี้ระบบที่พัฒนาโดยผู้เชี่ยวชาญอาจไม่เหมาะสมกับท้องถิ่น เพราะไม่ได้นำเอาความรู้ ประสบการณ์ ความคิดเห็น ทัศนคติ และ ความรู้สึกของบุคลากรของ อปท.เข้าไปเป็นองค์ประกอบในการพัฒนาระบบ

รูปแบบเรียนรู้โดยการลงมือปฏิบัติ และร่วมคิด ร่วมทำ ที่ใช้ในโครงการวิจัย และพัฒนานี้ สามารถขจัดจุดอ่อนต่างๆที่มีอยู่ในรูปแบบ 2 ทางเลือกดังกล่าว ในทางตรงข้าม รูปแบบที่ใช้ในโครงการวิจัยและพัฒนามีจุดแข็งแทบทุกประการ ที่เป็นจุดอ่อนของ 2 ทางเลือกข้างต้น กล่าวคือ

1.เนื้อหาในการเรียนรู้ของบุคลากรของ อปท.เกี่ยวข้องโดยตรงใกล้ชิดกับสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่น ตอบคำถามของท้องถิ่น

2.ในกระบวนการพัฒนาบุคลากรของ อปท.ได้พัฒนาทักษะการประยุกต์ หลักวิชา ทฤษฎีกับสภาพความเป็นจริงในท้องถิ่น

3. ประสบการณ์ในการลงมือปฏิบัติจริง ในกระบวนการเรียนรู้ช่วยให้เกิดความเข้าใจซาบซึ้ง ถ่องแท้

4.บุคลากรได้มีโอกาสเรียนรู้สภาพแท้จริง และปัญหาของท้องถิ่นคมชัดยิ่งขึ้น

5.บุคลากรได้พัฒนาทักษะในการคิด วิเคราะห์ และประยุกต์หลักวิชากับข้อมูลสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่น

6.ผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆได้สัมผัสเรียนรู้สภาพแท้จริงของท้องถิ่น และประยุกต์ความเชี่ยวชาญให้เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น

7.กระบวนการพัฒนาก่อให้เกิดผลงานการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท. เช่น แผนพัฒนาด้านต่างๆ ระบบงานที่พัฒนาแล้ว โครงการ/กิจกรรมต่างๆ ฯลฯ

8.แผน ระบบ ข้อเสนอแนะ ที่เกิดจากกระบวนการพัฒนารูปแบบนี้ มีความเหมาะสมสอดคล้องกับท้องถิ่น และได้รับการยอมรับอย่างเต็มที่ เพราะเป็นผลงานของบุคลากรของ อปท.นั้นเอง ซึ่งได้นำเอาปัจจัยท้องถิ่นเข้าไปใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ และจะถูกนำไปปฏิบัติ/ดำเนินการได้ทันทีเป็นอย่างดี พร้อมด้วยความรู้สึกเป็นเจ้าของ

9.บุคลากรของ อปท.สามารถพัฒนาแผน ระบบ โครงการ/กิจกรรม ต่อเนื่องและดียิ่งขึ้นต่อไป

ผลลัพธ์เชิงประจักษ์ของวิธีการ/กระบวนการพัฒนารูปแบบนี้ คือ แผนแม่บท แผนปฏิบัติงาน แผนพัฒนาการบริหารจัดการ แผนพัฒนาระบบงาน แผนพัฒนาบุคลากร แผนพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ และแผนพัฒนาองค์กร ของ อปท.10 แห่ง ซึ่งได้รับการอนุมัติจากสภาของ อปท.และอยู่ระหว่างดำเนินการตามแผน แผนเหล่านี้มีการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง ในกระบวนการพัฒนารายได้โครงการวิจัยและพัฒนาฯนี้ และมีรูปแบบ องค์ประกอบ และ เนื้อหาที่มีคุณลักษณะและคุณภาพดีขึ้นตามลำดับ แม้จะยังคงมีข้อบกพร่องอยู่มากก็ตาม และการดำเนินการปฏิบัติการตามแผนก็ได้ก้าวหน้าไปมาก มีโครงการและกิจกรรมที่ดำเนินการเสร็จสิ้น มีผลสัมฤทธิ์ไปบ้างแล้ว และยังอยู่ในระหว่างดำเนินการอีกมาก

ในเชิงเนื้อหาสาระ ประเด็นพิจารณา คือ วิธีการ/กระบวนการพัฒนาอย่างไร จะแก้ปัญหาต่างๆในการบริหารจัดการของ อปท.ได้เหมาะสมและได้ผล จะเห็นได้ว่าแต่ละ อปท. ได้บ่งชี้ปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดในการบริหารจัดการของตนมากมายหลายประการ บางประการก็เป็นปัญหาเหมือนๆกันในหลาย อปท. แต่ต่าง อปท.ก็อาจคิดถึงวิธีการ/กระบวนการแก้ปัญหาต่างๆกัน ซึ่งยากที่จะประเมินผลเปรียบเทียบกันว่าวิธีการ/กระบวนการใดเหมาะสม และได้ผลดีกว่ากัน เพราะมีปัจจัยท้องถิ่นที่แตกต่างกัน ยากที่จะวัดและควบคุมได้ ดังนั้นวิธีการ/กระบวนการที่เหมาะสมได้ผลที่ อปท.หนึ่งอาจไม่เหมาะสม และไม่ได้ผลหากนำไปใช้ที่ อปท.อื่น จึงไม่ควรคิดว่าจะมีวิธีการ/กระบวนการที่เหมาะสมและได้ผลเป็นสูตรสำเร็จที่ทุก อปท. ควรนำไปใช้เหมือนๆกัน อย่างไรก็ดีจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งหากจะมีการรวบรวมปัญหา และวิธีการ/กระบวนการแก้ปัญหาต่างๆไว้เสมือนรายการอาหารที่ อปท.ต่างๆจะพิจารณาเลือกวิธีการ/กระบวนการแก้ปัญหาที่คิดว่าเหมาะสม และน่าจะได้ผลสำหรับ อปท.นั้นๆเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากจะมีการเลือกปัญหาสำคัญๆ เป็นกรณีศึกษาประเมินผลอย่างละเอียดถึงปัจจัยแวดล้อมในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกระทบต่อวิธีการ/กระบวนการแก้ปัญหาเป็นบทเรียนแก่ อปท.อื่นๆ ก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

ในภาพรวมของการประเมินผลวิธีการ/กระบวนการพัฒนา เชิงรูปแบบและเชิงเนื้อหาสาระ จะเห็นได้ว่ามีการเปลี่ยนแปลงโดยที่มีนัยสำคัญเห็นได้ชัดในหลายมิติ ใน อปท.ที่ร่วมโครงการทั้ง 10 แห่ง เช่น

1.มีการเปลี่ยนแปลงด้านบุคลิกภาพ ทัศนคติ และท่าทีของบุคลากรของ อปท.

- จากการสงวนท่าทีในการร่วมกระบวนการพัฒนาเป็นการร่วมมือแข็งขัน
- จากไม่กล้าแสดงความคิดเห็นเป็นกล้าแสดงความคิดเห็น และได้แสดงให้เห็นความคิดริเริ่มสร้างสรรค์โครงการ/กิจกรรม ระบบงานต่างๆ
- จากคิดและทำแบบที่เคย เป็นคิดถึงทางเลือกใหม่ๆ
- จากยึดติดกับระเบียบราชการเป็นคิดปรับปรุงระเบียบให้เอื้อต่อการบริหารจัดการที่ดี
- จากการปิดกั้นทางความคิดไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง เป็นเปิดรับฟังความคิดที่แตกต่างแปลกใหม่ รับการเปลี่ยนแปลง และถ่ายทอดความคิดสู่กัน
- จากการต่างอยู่ต่างทำตามลำพัง เป็นร่วมมือร่วมใจกัน

2. บุคลากรของ อปท.ที่ร่วมโครงการ มีการพัฒนาทักษะต่างๆขึ้นมาก เช่น

- ♦ มีทักษะในการพูด นำเสนอผลงาน / รายงาน อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมกลุ่มย่อย และที่ประชุมใหญ่ได้เป็นอย่างดี
- ♦ มีทักษะในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศดีขึ้น และมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศมากขึ้นทั้งในการทำงานในความรับผิดชอบโดยตรง งานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง และในกิจกรรม อื่นๆ นอกจากงานในหน้าที่ รวมทั้งในการติดต่อสื่อสารกับนักวิจัยและพัฒนา

3. องค์กรมีความยืดหยุ่นขึ้น อาณาเขตระหว่างหน่วยงานจางหายลง มีการสร้างทีมงานที่ประกอบด้วยสมาชิกจากต่างหน่วยงาน
4. มีการมอบอำนาจและกระจายอำนาจตัดสินใจมากขึ้น
5. มีการพัฒนาระบบงาน บางระบบงานซึ่งลดขั้นตอนและลดเวลารอรับบริการลงอย่างมาก และผู้รับบริการได้รับความสะดวกสบายมากขึ้น
6. มีสื่อและข่าวสารให้ประชาชนเข้าถึง รับทราบ และมีส่วนร่วมได้มากขึ้น

พัฒนาการด้านต่างๆเหล่านี้มีมากน้อยต่างกันไปตามแต่ละ อปท.แต่มีแนวโน้มพัฒนาก้าวหน้าต่อไป ทุก อปท.ที่ร่วมโครงการ บาง อปท.ที่มีพัฒนาการก้าวหน้าโดดเด่นในบ้างด้าน ได้กลายเป็นตัวอย่างและตัวเร่งปฏิกิริยาให้ อปท.อื่นๆที่ร่วมโครงการพัฒนาตาม

5.2 <u>ปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท.</u>

การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการภายใต้การดำเนินงานโครงการวิจัยและพัฒนานี้ เผชิญอุปสรรคที่สำคัญ 2 ประการ คือ ความล่าช้าในการรับรองผลการเลือกตั้งผู้บริหาร อปท. ซึ่งมีผลกระทบต่อ อปท. ที่ร่วมโครงการบางโครงการ เนื่องจากการพิจารณาของฝ่ายการเมืองที่จะอนุมัติแผนพัฒนาต่างๆ และงบประมาณต้องล่าช้าตามไปด้วย อุปสรรคอีกประการหนึ่ง คือ การเกิดกรณีวิบัติภัยและน้ำท่วม ซึ่งมีผลกระทบต่อบาง อปท. ที่ร่วมโครงการทำให้บุคลากรของ อปท. เหล่านั้นต้องมีภาระหนักเป็นพิเศษในการแก้ไขปัญหาการสูญเสียและช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งได้รับความเสียหายอย่างหนัก

นอกจากปัญหาอุปสรรคเป็นกรณีพิเศษข้างต้นแล้วหากเปรียบเทียบประสบการณ์ของคณะวิจัยและพัฒนาที่ทำงานร่วมกันกับบุคลากรของ อปท. ต่างๆ ทั้ง 10 แห่ง พบว่ามีปัจจัยที่แตกต่างกันระหว่าง อปท. ต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อความก้าวหน้าของการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท. เป็นข้อสังเกตหลายประการ คือ

1. ความสนใจและร่วมมือของผู้บริหาร อปท. ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำที่จะพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท. อปท. ที่ผู้บริหารฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำความสนใจมาก

และร่วมมือกับคณะวิจัยและพัฒนาอย่างแข็งขันจะมีแรงกระตุ้นผลักดันให้บุคลากรของ อปท. นั้นร่วมแรงแข็งขันไปด้วยกันและได้รับการสนับสนุนและความสะดวกที่จะทำกิจกรรมตามกระบวนการพัฒนาภายใต้โครงการวิจัยและพัฒนาฯ นี้ ซึ่งเป็นส่วนที่เพิ่มภาระแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องขึ้นมาก

2. ความเข้าใจและทัศนคติที่ดีต่อกันระหว่างผู้บริหารฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ อปท. ที่ผู้บริหารทั้ง 2 ฝ่ายมีวิสัยทัศน์และแนวความคิดในการบริหารจัดการสอดคล้องกัน มีความเข้าใจและทัศนคติที่ดีต่อกันก็จะทำให้มีความสะดวกราบรื่นในการดำเนินโครงการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท. นั้น

3. ความกระตือรือร้น และความตั้งใจของบุคลากรของ อปท. ที่จะพัฒนาตนเองและหน่วยงาน อปท. ที่บุคลากรมีความกระตือรือร้นและตั้งใจมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรระดับหัวหน้าหน่วยงานจะมีแรงขับเคลื่อนที่มีพลังในการสร้างความรุดหน้าในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการพัฒนาและเป็นพลังขับเคลื่อนบุคลากรระดับรองๆ ลงไปให้ร่วมแรงแข็งขันในโครงการ

4. ทัศนคติของบุคลากรที่เปิดรับการเปลี่ยนแปลงไม่ยึดติดกับความเป็นราชการ และกฎ ระเบียบ อปท. ที่บุคลากรมีความพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงไม่ยึดติดกับระเบียบราชการช่วยให้ง่ายที่จะริเริ่มและทดลองกับความคิดและวิธีการใหม่ๆ

5. ฐานข้อมูลและทรัพยากรของ อปท. อปท. ที่มีฐานข้อมูลอยู่บ้างแล้วมีทรัพยากรมากมีความพร้อมที่จะขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาได้ดีกว่า อปท. ที่ขาดความพร้อมในด้านนี้

6. วัฒนธรรมองค์กรที่มีอยู่เดิม อปท. ที่มีวัฒนธรรมองค์กรที่มีลักษณะร่วมมือร่วมใจกันอยู่แล้ว จะได้เร็วและยาวกว่าในกระบวนการพัฒนา

7. ความพร้อมเพรียงของบุคลากรของ อปท. และนักวิจัยและพัฒนาที่จะพบปะและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและลงมือทำงานร่วมกัน หากบุคลากรทั้ง 2 ฝ่าย สามารถอุทิศเวลาเพื่อการนี้ได้มาก กระบวนการพัฒนาจะก้าวหน้าได้เร็ว

บรรณานุกรม

จุรี วิจิตรวาทการ, เศรษฐกิจพอเพียงและหลักการบริหารจัดการที่ดีของรัฐ (ธรรมาภิบาล) เอกสารประกอบการบรรยายวิชา สพ.700 ปรัชญาของเศรษฐกิจกพอเพียงกับการพัฒนา, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,2505

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ประสิทธิภาพการหารายได้ของอบต. การศึกษาเชิงประจักษ์โดยใช้แบบจำลอง Data Development Analysis มหาวิทยาลัยนเรศวร มีนาคม 2547

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ “ศูนย์ข้อมูลการเงินการคลังท้องถิ่นกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” นิตยสารท้องถิ่น 41(7) : 2 กรกฎาคม 2544

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ , การพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพการบริหารงาน , รายงานนำเสนอในโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง นโยบายและแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจ เสนอต่อ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ,2547

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ , ระบบข้อมูลของจังหวัดเพื่อการบริหารและจัดสรรงบประมาณ , คณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศ มหาวิทยาลัยนเรศวร , มีนาคม 2547.

ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ การพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพการบริหารงาน,รายงานการวิจัยเสนอต่อกระทรวงมหาดไทย มีนาคม 2547

ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โครงการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เมษายน 2546

ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,โครงการดำเนินการประเมินผลการจัดสรรภาษีและการกำหนดประเภทภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอต่อสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2547

สถาบันพัฒนาสยาม โครงการวิจัยการกระจายอำนาจทางการคลัง รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย พ.ศ.2545

สถาบันพัฒนาสยาม , เอกสารงานวิจัย โครงการ พขบ. เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย มกราคม พ.ศ.2549

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และศูนย์บริการวิชาการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ การศึกษาโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2544

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การพัฒนาระบบฐานข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, รายงานนำเสนอในโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ,2544

สมชัย ฤชุพันธุ์ (1) กรอบความคิดในการกระจายอำนาจทางการคลังและการกระจายอำนาจ : ทำไม เพื่อใคร และอย่างไร สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สถาบันพัฒนาสยาม และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี บริษัทเอส แอล พับลิเคชัน จำกัด พ.ศ. 2545

สมชัย ฤชุพันธุ์ (2) รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาอะไร แก้อย่างไร สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สถาบันพัฒนาสยาม และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี บริษัท เอส แอล พับลิเคชัน จำกัด พ.ศ. 2545

สุรเชษฐ เนียมทิง, “การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543”,วารสารคณะนิติศาสตร์,2545

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและกระทรวงมหาดไทย,โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการถ่ายโอนและความเหมาะสมของภารกิจที่จะถ่ายโอน, พ.ศ. 2541-2543

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและกระทรวงมหาดไทย โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1 ตุลาคม 2541-31สิงหาคม 2544

1. เอกสารหมายเลข 2 รายงานผลการประชุมสรุปและประเมินผลร่วมกันของทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการ ทุก 4 เดือน (ครั้งที่ 6)
2. เอกสารหมายเลข 3 รายงานการประชุมสัมมนาเพื่อเสนอผลงานและรับฟังความคิดเห็น
3. เอกสารหมายเลข 5 แผนแม่บท แผนปฏิบัติการ และแผนเพิ่มขีดความสามารถในการบริหาร จัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. เอกสารแนบที่ 1 ของเอกสารหมายเลข 5 แผนแม่บท แผนปฏิบัติการ และแผนเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรี
5. เอกสารแนบที่ 2 ของเอกสารหมายเลข 5 แผนแม่บท แผนปฏิบัติการ และแผนเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น
6. เอกสารแนบที่ 3 ของเอกสารหมายเลข 5 แผนแม่บท แผนปฏิบัติการ และแผนเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย
7. เอกสารแนบที่ 4 ของเอกสารหมายเลข 5แผนแม่บท แผนปฏิบัติการ และแผนเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการของเทศบาลนครระยอง
8. เอกสารแนบที่ 5 ของเอกสารหมายเลข 5แผนแม่บท แผนปฏิบัติการ และแผนเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการของเทศบาลนครอุดรธานี
9. เอกสารแนบที่ 6 ของเอกสารหมายเลข 5แผนแม่บท แผนปฏิบัติการ และแผนเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการของเทศบาลเมืองป่าตอง
10. เอกสารแนบที่ 7 ของเอกสารหมายเลข 5แผนแม่บท แผนปฏิบัติการ และแผนเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลบางนมโค
11. เอกสารแนบที่ 8 ของเอกสารหมายเลข 5แผนแม่บท แผนปฏิบัติการ และแผนเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลกลางดง
12. เอกสารแนบที่ 9 ของเอกสารหมายเลข 5แผนแม่บท แผนปฏิบัติการ และแผนเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลท้ายเหมือง
13. เอกสารแนบที่ 10 ของเอกสารหมายเลข 5แผนแม่บท แผนปฏิบัติการ และแผนเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฉาง
14. เอกสารหมายเลข 6 ระบบงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6.1 ระบบงานคลังและงบประมาณ
15. เอกสารหมายเลข 6 ระบบงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6.2 ระบบงานภาษีอากร
16. เอกสารหมายเลข 6 ระบบงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6.3 ระบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

17. เอกสารหมายเลข 6 ระบบงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6.4 ระบบการตรวจสอบภายในและการตรวจสอบโดยประชาชน
18. เอกสารหมายเลข 6 ระบบงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6.5 ระบบการบริการประชาชน