

บทคัดย่อ

จากการศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ สะท้อนให้เห็นสภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ 5 ด้าน กล่าวคือ (1) โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (2) อำนาจหน้าที่และการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (4) การคลังส่วนท้องถิ่น และ (5) การกำกับดูแล การตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวมีความสืบเนื่องมาจาก (1) พัฒนาการและการเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ (2) การออกแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (3) ประเด็นปัญหาการแย่งงานราชการออกเป็นหลายประเภทและหลายระดับ สภาพปัญหาพื้นฐานดังกล่าวเป็นประเด็นความท้าทายของการพัฒนาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยอย่างยิ่ง ในภาวะที่ปัญหาพื้นฐานของการบริหารราชการแผ่นดินของไทยอยู่ในภาวะที่จะถอยหลังก็ลำบาก แต่จะเดินไปข้างหน้าก็ยิ่งขาดทิศทางที่ชัดเจน ปัญหาที่ถาโถมเข้ามาคือความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจและการเมือง โดยมีมิติของความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 5 มิติ ได้แก่ (1) ความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจ (capitalization) (2) ความเปลี่ยนแปลงในมิติของการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมือง (urbanization) (3) ความเปลี่ยนแปลงในมิติทางสาธารณสุข (medicalization) (4) ความเปลี่ยนแปลงในมิติของสิ่งแวดล้อม (ecologicalization) และ (5) ความเปลี่ยนแปลงในมิติทางเทคโนโลยี (digitalization)

คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะในการปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้า โดยสร้างความเป็นเอกภาพในการบริหารในระดับจังหวัด ให้มี “คณะกรรมการการปกครองส่วนท้องถิ่น” ปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดูแลคุณภาพชีวิตของบุคคลและบทบาทในด้านสังคมเป็นด้านหลัก บูรณาการในการจัดองค์กรร่วมกันในรูปของ “คณะกรรมการ” มีบทบาทในคณะกรรมการผังเมืองทุกระดับ ปรับองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขนาดเล็กลง การจัดทำงานงบประมาณและการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกันของท้องถิ่นหลายองค์กรร่วมกันในการจัดทำภารกิจดังกล่าว ระบบการตรวจสอบทางการเงินแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ควรมี “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทางด้านท้องถิ่น ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินและการคลัง และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย เป็นผู้ชี้ขาด การทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอาศัยความสามารถในการบริหารจัดการความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเตรียมความพร้อมในการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนในการทำวิสาหกิจชุมชน และการรวมกลุ่มของประชาชนในท้องถิ่น

จากการศึกษาถึงสถานะของ “หลักธรรมาภิบาล” ในระบบกฎหมายไทยซึ่งปรากฏอยู่ใน “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546” ยังขาดสภาพบังคับ แต่ “หลักธรรมาภิบาล” กลับถูกนำไปเชื่อมโยงกับ “ระบบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน” ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของ “หน่วยรับตรวจ” ทั้งหลายได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของหน่วยรับตรวจ โดยมีเกณฑ์ในการตรวจสอบ 7 ประการ ดังนี้ (1) อำนาจหน้าที่ - หลักนิติธรรม (2) แผนพัฒนาท้องถิ่น - หลักนิติธรรม,

หลักการมีส่วนร่วม (3) การจัดทำงบประมาณ - หลักนิติธรรม, หลักความคุ้มค่า, หลักความโปร่งใส (4) การเบิกจ่าย - หลักนิติธรรม, หลักความโปร่งใส (5) การใช้ดุลพินิจ - หลักนิติธรรม, หลักคุณธรรม, หลักความพร้อมรับผิด (6) ความโปร่งใส - หลักการมีส่วนร่วม, หลักความโปร่งใส (7) ประโยชน์สาธารณะ - หลักความคุ้มค่า ด้วยเหตุนี้ การจะทำให้หลักธรรมาภิบาลมีสภาพบังคับจึงจำเป็นต้องไปเชื่อมโยงกับการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน ดังนั้น เพื่อให้หลักธรรมาภิบาลมีสภาพบังคับอย่างแท้จริง

คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ กรณีที่มีการฝ่าฝืนหลักธรรมาภิบาลและก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานหรือประชาชนย่อมก่อให้เกิดความรับผิดชอบหน่วยงานหรือประชาชน โดยถือว่าเป็นกรณีที่เกิดจากโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายทำให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ และกำหนดให้ประชาชนอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตาม “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546” เพื่อเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลได้ และหากหน่วยงานไม่ดำเนินการย่อมมีสภาพบังคับ

จากการประชุมหารือโดยเน้นประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อสรุปคือ การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำงบประมาณโดยตรงต่อสำนักงบประมาณ ปัจจุบันนี้ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าสำนักงบประมาณจะจัดสรรงบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร ขอบเขตและวงเงินมีมากน้อยเพียงใด ซึ่งจะมีขั้นตอนและกระบวนการมากขึ้น คือ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด กระทรวงมหาดไทย และสำนักงบประมาณ อีกทั้งยังไม่ชัดเจนว่า คณะกรรมการกระจายอำนาจจะเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรงบดังกล่าวหรือไม่ อีกทั้งกระบวนการในการจัดทำงบประมาณขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ ส่วนของการทำแผน และการจัดทำร่างข้อบัญญัติรายจ่ายประจำปีของ อบจ. จากประสบการณ์การมีส่วนร่วมของเทศบาลนครยะลา อาจสรุปสาระสำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วมได้ ดังนี้ กิจกรรมในพื้นที่ มีสภาภาคแพทวันเสาร์ที่ 2 ของเดือน ประชุมประจำเดือนมีการกำหนดให้มีประชุมประจำทุกเดือน มีการประชุมทุกรายไตรมาส - ปีละ 4 ครั้ง ในรอบ 1 ปี มีสภาประชาชนปีละ 1 ครั้ง โดยมีประชาชนเข้าร่วมประมาณ 2,000 คน ทูลสนับสนุน กองทุนหลักประกันสุขภาพ เน้นเรื่องสุขภาพ นอกจากนี้เทศบาลนครยะลา ยังจัดทำงบประมาณเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมดังกล่าวโดยถือว่าเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลนครยะลา

คณะผู้วิจัยมีข้อสรุปแนวทางในการดำเนินการ 3 ประการ คือ (1) ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรมีหลักการที่สำคัญ 4 ประการ คือ โครงสร้างที่ถาวรที่ให้พื้นที่กับการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนควรมีความต่อเนื่องและมีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน มีฐานงบประมาณจาก อบท. สนับสนุนกิจกรรมการมีส่วนร่วม จากหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว จึงส่งผลต่อการจัดทำงบประมาณของ อบท. ได้ (2) จากพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่กล่าว จึงควรพัฒนาให้เกิดเวทีในระดับจังหวัด (สภาประชาชนระดับจังหวัด) เพื่อเป็นเวทีกลางในการมีส่วนร่วมในระดับจังหวัด โดยดึงภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทในเวทีดังกล่าว เพื่อให้เกิดเวทีดังกล่าว จึงควรมีคณะบุคคลซึ่งประกอบด้วยภาคส่วนต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมผลักดันให้เกิดเวทีระดับจังหวัดขึ้น (3) ประเด็นเรื่องงบประมาณ เมื่อมีการดำเนินการตามข้อเสนอข้างต้นแล้ว ฐานงบประมาณที่ควรมีบทบาทในการพัฒนาในระดับจังหวัด อาจอาศัยงบประมาณต่าง ๆ เหล่านี้ งบประมาณของ อบท. งบกองทุนสุขภาพต่าง ๆ งบจังหวัดบูรณาการ และงบของหน่วยงานที่มีการกิจเฉพาะด้าน เช่น จาก กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น

คำสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจ, ความเปลี่ยนในมิติของการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมือง, ความเปลี่ยนแปลงในมิติทางสาธารณสุข, ความเปลี่ยนแปลงในมิติของสิ่งแวดล้อม, ความเปลี่ยนในมิติทางเทคโนโลยี, ธรรมชาติบาล

Abstract

The study of roles and authority of the Local Administrative Organization, including the conditions of problems of Local Administrative Organization in various dimensions, reflects the various problems of the Local Administrative Organization in all five dimensions. It can be said that (1) Structure of local government administration, (2) Authority and public service provision of Department of Local Administration, (3) Local personnel administration, (4) Local finance, and (5) Supervision, inspection and public participation. These problems are due to (1) development and emergence of the Department of Local Administration, (2) structure design of the Department of Local Administration, and (3) issues and problems of the separation of civil service into various types and levels. Such basic problem is a very challenging issue of Thai local government development. It is a condition in which the fundamental problems of Thai government administration are in a difficult state to reverse, but cannot move forward as well because there is no clear direction. The swooping problem is the change of society, economy and politics. The dimension of significant changes has 5 dimensions which are (1) economic changes (capitalization), (2) change in the dimension of development into urbanization, (3) changes in dimension of public (medicalization), (4) changes in the dimensions of the environment (ecologicalization), and (5) changes in the dimension of technology (digitalization).

The research team has suggested to adjust the role of the Local Administrative Organization in the next decade by creating unity in the administration at the provincial level to have a “Local Administrative Committee” in order to adjust the role of the Local Administrative Organization to have the roles and authority to take care of the quality of life of people and the social role as the main aspect, in order to integrate the organization together in the form of a “Committee” which has a role in Town Planning Board at all levels, to adjust the organization of the Local Administrative Organization to have a smaller size, in order to create a budget and use the budget of the Local Administrative Organization to be able to effectively respond to the needs of people in the area. Management of the Local Administrative Organization in the preparation of public services requires the local cooperation in many organizations together in the preparation of such missions. The system for financial audit to the Department of Local Administration, in the case of problems with authority, It should have a “dispute resolution committee” consisting of local experts, financial and fiscal experts, and legal experts as judges. The mission of the Local Administrative Organization requires the ability to effectively manage people's needs. The Local Administrative Organization should prepare to strengthen the community in making community enterprises and grouping of local people.

Study of the status of “Good governance” in the Thai legal system which appears in “Royal Decree on Rules and Procedures for Good Governance in 2003” showed that it still lacks force but “Good governance” is linked to “Money Spending System of the Land”. State Audit Office of the Kingdom of Thailand has the authority to examine the spending of “Inspection Unit”. They have adopted the principles of good governance as a basis for checking the expenditure of the inspection unit. There are 7 criteria for auditing, which are (1) authority - rule of law, (2) local development plans - rule of law, participation, (3) budgeting - rule of law, cost - effectiveness, accountability, (4) disbursement - rule of law, accountability, (5) discretion - rule of law, morality, liability, (6) accountability - participation, accountability, and (7) public benefit - cost - effectiveness. As a result, if good governance is in force, it is necessary to connect with the money spending of the land. Therefore, in order for good governance is truly compulsory.

The research team has suggestions. In the case of a violation of good governance and causing damage to the agency or the public, it will create a liability to the agency or the public. It is a case of intentional or gross negligence. It causes damage to government agencies. There is a requirement that people claim the duties of government agencies according to “Royal Decree on Rules and Procedures for Good Governance in 2003” in order to call on government agencies to comply with good governance principles. If the agency does not proceed, it will be in force.

Meetings and discussions with emphasis on issues of public participation in budgeting of the Local Administrative Organization can be concluded that the Local Administrative Organization should establish a budget directly to the Bureau of the Budget. At present, there is no clear criteria as to how the Bureau of the Budget will allocate the budget to local administrative organizations and how much is the scope and limits. There are more steps and processes. That is that from the Local Administrative Organization to the provincial governor, the Ministry of Interior and the Bureau of the Budget. Besides, it is unclear whether the decentralization committee will play a role in allocating such statements. Moreover, the budgeting process of the Provincial Administrative Organization is divided into 2 steps which are part of the plan, and the draft of the annual expenditure bill of the Provincial Administrative Organization. The experience of participation in Yala Municipality may be summarized as the essence of the participation process as follows: the activities in the area have a coffee council every 2nd Saturday of the month. Monthly meetings are scheduled for monthly meetings, every quarter - 4 times a year. In every 1 year, there is a public council once a year, with about 2,000 people participating. There is a fund to support the health security fund which focuses on health. In addition, Yala Municipality has created a budget to support such participation. It is the budget of the annual expenditure of Yala Municipality.

The research team has a summary of the guidelines for 3 ways which are (1) in terms of the issues in public participation, there should be four important principles which are permanent structures that provide space for public participation. The public participation should be continuous and have a clear time limit. There are a budget base from the government to support participation activities from the principle of public participation. Therefore, it affects the budget of the government, (2) in terms of the basis of public participation, as mentioned, there should be the development in order to create a platform at the provincial level (Provincial People's Councils) to be a central platform for participation at the provincial level by bringing various sectors to play a role in such stage. Therefore, there should be a group of individuals consisting of various sectors participating in pushing up the provincial stage, and (3) in terms of the budget issues, when implementing the above proposal, the budget base that should play a role in provincial development may rely on these budgets which are the budget of the government, various health fund statements, integrated provincial statements, and statements of agencies with specific missions such as Ministry of Social Development and Human Security etc.

Keywords : Local Administrative Organization, Capitalization, Urbanization, Medicalization, Ecologicalization, Digitalization, Good governance